# UNE COUR PÉNALE INTERNATIONALE ?

## Etude critique sur la possibilité d'une cour pénale internationale

---

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Berne
par Max Bobst, Avocat, de Aedermannsdorf (Soleure)

LYON
Imprimerie BOSC Frères
—
1942

# UNE COUR PÉNALE INTERNATIONALE ?

## Etude critique sur la possibilité d'une cour pénale internationale

---

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Berne
par Max Bobst, Avocat, de Aedermannsdorf (Soleure)

LYON
Imprimerie BOSC Frères
—
1942

*Sur le rapport de Monsieur le Professeur Dr. Philipp Thormann, la Faculté a accepté la présente thèse le 2 mars 1939, sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont contenues.*

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Qu'il me soit permis d'exprimer ici ma vive reconnaissance à M. Donnedieu de Vabres, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, qui m'a suggéré le thème de cette dissertation et à mon vénérable maître, M. Ph. Thormann, professeur de droit pénal à la Faculté de Droit de l'Université de Berne, qui a examiné ce travail.

# TABLE DES MATIERES

Index bibliographique ..... 5

Abréviations ..... 9

Introduction ..... 11

Histoire ..... 13

CHAPITRE PREMIER

Une cour pénale internationale comme organe chargé de juger des délits commis par les Etats ..... 21

CHAPITRE II

Une cour pénale internationale chargée de juger des délits commis par les individus ..... 39

CHAPITRE III

Une cour pénale internationale comme organe régulateur des compétences ..... 53

## INDEX BIBLIOGRAPHIQUE


1. Actes de la Conférence (IV[e] conférence internationale pour l'unification du droit pénal, Paris, 27-30 décembre 1931). Libr. de Recueil Sirey, 1933.
2. Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour permanente de justice internationale.
3. Actes du Congrès international de droit pénal de Bruxelles, Paris, 1927.
4. Actes de la XXXIVe Conférence de Vienne de l'International Law Association, p. 106-225.
5. Actes de la Conférence internationale d'unification du droit pénal de Varsovie (novembre 1927), Paris, Libr. de Recueil Sirey, 1929.
6. *Bustamente :* La Cour permanente de justice internationale, 1925.
7. Bulletin interparlementaire, 1926, No 4, p. 103 et suiv.
8. *Bartin :* De l'impossibilité d'arriver à une solution rationnelle et définie des conflits de lois. J. 1897.
9. *Buzea :* Règle de droit pénal et ses applications extra-territoriales. R. 1931, No 9, p. 125-146 ; R. 1933, N° 5, p. 114-131.
10. *Caloyanni, Mégalos :* La Cour permanente de justice criminelle internationale. R. 1925, No 29, p. 298-325.
11. *Caloyanni, Mégalos :* La Cour permanente de justice criminelle internationale. R. 1926, No 19, p. 469-491.
12. *Caloyanni, Mégalos :* La Cour criminelle internationale. R. 1928, No 19, p. 261-264.
13. *Caloyyani, Mégalos :* L'unification du droit pénal international aux Conférences internationales de Varsovie et de Rome (Extrait du Bulletin de la Société de Législation comparée), Paris, 1929.
14. *Caloyanni, Mégalos :* La réforme du statut de la Commission permanente de justice internationale. R. 1930, No 8, p. 151-193.

15. *Cassin R.* : La cinquième assemblée de la Société des Nations et le Protocole de Genève, Paris, 1926.
16. Compte rendu de la XXIIIe Conférence interparlementaire en 1925 à Washington.
17. Collection de La Haye, Tome X, p. 289-423.
18. *Carnevale* : Diritto internazionale e diritto criminale. (Extrait du « Il pensiero giuridicio penale », 1929, Messina, Casa editrice Giacomo d'Anna).
19. *Donnedieu de Vabres* : La Cour permanente de justice internationale et sa vocation en matière criminelle. R. 1924, No 19, p. 175-201.
20. *Donnedieu de Vabres* : Introduction à l'étude du droit pénal international. Paris, Recueil Sirey, 1922.
21. *Donnedieu de Vabres* : La justice pénale d'aujourd'hui. Paris, Libr. Colin, 1929, p. 220.
22. *Donnedieu de Vabres* : La communauté internationale en droit pénal et les limites que lui impose le particularisme des états. R. P. 1924, p. 481-506.
23. *Decencière-Ferrandière* : Essai critique sur la justice internationale. R. G. 1934, p. 148-178.
24. *Dumas* : De la responsabilité internationale des Etats à raison de crimes, ou de délits commis sur leurs territoires au préjudice d'étrangers. R. 1929, N° 12.
25. *Egger* : Etudes historiques sur les traités publics chez les Grecs et chez les Romains. Paris, 1866.
26. *Ferri* : La solidarietà degli stati nella lotta contro la delinquenza. Milano, 1926.
27. *Ferri* : La criminologie italienne aux Congrès internationaux de Bruxelles et de Vienne. R. 1927, No 11, p. 135-155.
28. *Hitzig* : Altgriechische Staatsverträge über Rechtshülfe. Festgabe Ferdinand Regelsberger zu seinem Doktorjubiläum. Zürich, 1907.
29. *Marcel de Illès* : Le problème de l'unification de droit pénal et la défense internationale contre le crime. R. 1931, No 10, p. 147-153.
30. *Lauterpacht* : The function of law in the international community. Oxford, 1933.
31. *Levitt* : A proposed Code of International Criminal Law. R. 1929, No 5, p. 18-32.
32. *Larnaude et de Lapradelle* : Examen de la responsabilité pénale de l'empereur Guillaume II d'Allemagne. Journal du droit international, Tome 46 (1919), p. 131.
33. *Lémonon* : La Cour permanente de justice internationale. J. 1922, p. 761.

34. *De Mauro :* La solidarietà degli stati e il diritto penale, 1926.
35. *Merignhac et Lémonon :* Le droit des gens et la guerre de 1914-1918. Paris, 1921.
36. *Pella :* Rapport sur un projet de statut d'une cour criminelle internationale. R. 1928, No 20, p. 265-307.
37. *Pella :* Proposition adressée à la Société des Nations, en vue de l'organisation d'un système international d'élimination des criminels dangereux et des déliquants d'habitude. R. 1924, No 14, p. 141-146.
38. *Pella :* La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir. Bucarest, 1925.
39. *Pellat :* Répression de la piraterie. Collection des cours de l'Académie de droit international de La Haye, Tome X.
40. *Pella :* Exposé sur la criminalité de la guerre d'agression (compte rendu de la XXIIe Conférence interparlementaire, tenue à Berne et à Genève, 1924, p. 328-335).
41. *Pella :* La criminalité de la guerre et les illusions de la paix. R. 1931, No 5, p. 65-75.
42. *Politis :* Les nouvelles tendances du droit international, 1927.
43. *Politis :* La justice internationale. Paris, Hachette, 1924.
44. Projet de statut pour la création d'une chambre criminelle au sein de la cour permanente de justice internationale. R. 1928, No 21, p. 293-307.
45. Procès-verbaux de la commission chargée de la rédaction d'un projet de code répressif international. R. 1930, No 14, p. 253-309.
46. Rapports présentés au Congrès de Bucarest. R. 1929, No 17, p. 219-522.
47. Rapports préparatoires du Congrès de Bruxelles de A.I.D.P. R. 1926.
48. *Rappaport :* Propagande de la guerre d'agression comme délit du droit des gens. Une brochure in-8°, p. 28. (Extrait de la Revue pénitentiaire de Pologne, annexe No 13), 1929, Varsovie.
49. *Rappoport :* Le problème du droit pénal interétatique. Broch. in-8°, p. 32, 1930, Varsovie.
50. *Rappaport :* La propagande de la guerre d'agression. Varsovie, 1927.
51. *Roux :* A propos de la création d'une cour internationale de cassation. R. 1929, No 4, p. 12-17.

52. *Saldana :* La cour permanente de justice internationale. Conférence faite à l'Académie de droit international de La Haye. La Haye, 1923.
53. *Saldana :* La défense sociale universelle. Conférence faite à Paris, le 29 mars 1924, publiée par l'Institut d'études hispaniques, Cahors, 1924.
54. *Saldana :* La justice pénale internationale. Paris, Hachette, 1927.
55. *Saldana :* La criminologie nouvelle. R. 1925, No 5.
56. *Saldana :* Propositions sur la défense sociale universelle. (Extrait du « Dizionario di Legislazione sociale », XIII, 3-6, 1924), 15 pages, 1925, Turin.
57. *Sagone :* Pour un droit pénal international. R. 1928, No 24, p. 363-382.
58. *Sagone :* Il delitto internazionale. Palermo, 1927.
59. Statut du Bureau International pour l'unification du droit pénal. R. 1929, No 3.
60. Vœux adoptés par le Congrès international de droit pénal. R. 1930, No 3, p. 10-14.

## ABREVIATIONS

| | |
|---|---|
| American Journal of International Law ..... | A. |
| Annuaire de l'Institut de Droit International ... | An. |
| Bulletin de l'Institut Intermédiaire International | B. |
| Journal du Droit International Privé et de la Jurisprudence Comparée ..... | J. |
| Niemeyer's Zeitschrift für Internationales Recht | Niemeyer |
| Niemeyer et Strupp : Jahrbuch des Völkerrechts | Niemeyer et Strupp |
| Revue de Droit International et de Législation Comparée ..... | R.D.I.L |
| Revue de Droit International ..... | R.D.I. |
| Revue de Droit International des Sciences Diplomatiques et Politiques ( The International Law Review ) ..... | R.I.S.D. |
| Revue Internationale de Droit Pénal ..... | R. |
| Revue Internationale de la Théorie du Droit .... | R.I. |
| Revista de Derecho Internacional ..... | Revista |
| Revue Générale de Droit International Public ... | R.G. |
| Revue de Droit International Privé ..... | R.P. |
| Recueil des Cours ( Académie de Droit International ) ..... | Recueil |
| Rivista di Diritto Internazionale ..... | Rivista |
| The British Year Book International Law ..... | Br. |
| Zeitschrift für Völkerrecht ..... | Ztschr. |

---

Les nombres soulignés entre parenthèses dans le texte renvoient au numéro du livre dans l'index bibliographique.

# INTRODUCTION

Nous avons l'intention de traiter dans cette dissertation de la possibilité de la création d'une cour pénale internationale.

Sous ce titre nous comprenons un organe international, ce qui signifie un organe des nations et non pas d'une seule nation, tel que nous en connaissons déjà plusieurs, comme la Société des Nations, le Conseil de la Société des Nations, la Commission Internationale de navigation aérienne, etc.

Cet organe international s'occuperait de certaines questions pénales. Des organes internationaux ayant été créés pour administrer diverses affaires de caractère international, on peut comprendre ceux qui proposent la création d'un organe semblable, chargé de résoudre les conflits internationaux d'ordre pénal.

Notre but est d'examiner, si, étant donné l'état actuel des choses, il serait raisonnable de créer une cour pénale internationale. L'examen des diverses tâches qu'on veut lui attribuer nous donnera la réponse.

Presque toute la littérature qui se rapporte à cette question a paru en français. On a forgé dans cette langue quantité d'expressions dont l'usage était indispensable dans le présent ouvrage, mais pour lesquelles on cherche en vain dans le vocabulaire allemand le mot correspondant. Et si on trouve le mot, le plus souvent il n'a pas tout à fait le même sens. Comme, de plus, nous avons été obligés de citer souvent des ouvrages écrits sans exception

en français, cela nous a déterminé à écrire la thèse entière en cette langue. L'auteur étant toutefois de langue allemande, le lecteur voudra bien excuser ses incorrections involontaires.

## HISTOIRE

L'idée d'une juridiction pénale internationale n'est pas entièrement nouvelle. On la trouve exprimée déjà au moyen-âge.

Cette conception est ébauchée dans la plupart des anciens projets de paix perpétuelle : dans celui du roi Georges de Podiébrad, d'après l'écrit « de Unione Christianorum contra Turcas », de 1463 ; dans « le Grand Dessein », attribué à Henri IV, de 1596 ; dans « de jure naturale et gentium », de Samuel Rachel, de 1676 ; dans l' « Essay », de William Penn, de 1696 ; dans les « Some Reasons », de John Bellers, de 1710 ; dans le projet anonyme d'un « Nouveau système de l'Europe, préférable au système de l'équilibre entre la Maison de France et celle d'Autriche », de 1745 ; dans le projet de von Loen, intitulé « Entwurf einer Staatskunst, worin die natürlichsten Mittel entdeckt werden, ein Land mächtig, reich und glücklich zu machen », publié en 1747 ; dans le « Projekt einen immerwährenden Frieden zu unterhalten » de Johann von Palthen, de 1758 ; dans le « Discours » de G. Gaillard, couronné par l'Académie Français en 1767 ; dans le « Neues Staatsgebäude » de von Lilienfeld, de 1767 ; dans le « Projet français d'une Sainte Alliance », de 1782 ; dans le projet d'un inconnu publié en 1787 sous le titre de « Eine Idee von der Möglichkeit eines allgemeinen und möglichen Friedens in der Welt » ; dans le « Plan for an Universal and Perpetual Peace », écrit par Jeremy Bentham en 1789 ; dans le « Nouvel Essay sur le projet de la paix perpétuelle », publié par A. Pallier de Saint Germain sans nom en 1788 ; dans l' « Entwurf eines

europäischen Staatenbundes », de H. Krause, de 1814 ; enfin dans le livre célèbre du Comte de Kamarousky, publié en 1881 sous le titre de « Le Tribunal International ».

A la veille de la guerre, comme suite au développement des tribunaux internationaux d'arbitrage, le mouvement relatif à une juridiction pénale internationale prit une extension universelle et ses propagandistes firent preuve d'une inlassable activité. Tandis qu'avant la guerre, l'idée d'une justice répressive internationale était encore vague et indécise, elle revêtit, pendant et surtout après la guerre, un caractère précis. Des formules concrètes apparurent, ayant pour but l'institution d'une juridiction criminelle internationale. — Des hommes politiques renommés et des jurisconsultes éminents commencèrent à s'occuper de cette œuvre d'une importance incontestable. Des assemblées entreprirent l'étude approfondie d'une cour pénale internationale. Le traité de Versailles institua un tribunal pénal international, formé de représentants des puissances alliées, devant lequel devait comparaître Guillaume II (art. 227). Le traité de Versailles obligeait aussi le Gouvernement allemand à traduire devant les tribunaux militaires des puissances alliées les « personnes accusées d'avoir commis des actes contraires aux lois et coutumes de la guerre » (art. 228). La première partie de ce programme n'a pas pu s'exécuter, la Hollande ayant refusé de livrer le souverain réfugié sur son territoire. La seconde est demeurée également parmi les dispositions inobservées du traité de paix.

Des dispositions semblables à celles des art. 227 et 228 du traité de Versailles ont été insérées dans les autres traités de paix, à l'exception de celui de Lausanne. Le système était complété, dans le traité non ratifié de Sèvres, par l'obligation mise à la charge du Gouvernement turc de livrer aux pays alliés les personnes responsables des massacres organisés en Turquie, au cours de la guerre.

On y ajoutait (art. 230) que, dans le cas où, pour juger ces massacres, la Société des Nations aurait constitué en temps utile un tribunal compétent, les alliés se réservaient le droit de lui déférer les accusés, et le Gouvernement turc s'engageait à reconnaître l'autorité de ce tribunal.

Malgré l'insuccès des traités au sujet d'une juridiction pénale internationale, on continua de s'occuper de cette question. En 1920, sur l'initiative du Conseil de la Société des Nations, un comité de juristes fut chargé d'élaborer le projet de statuts de la Cour permanente de justice internationale. Au même Comité fut aussi soumise l'idée d'une organisation internationale de la justice criminelle. La proposition de son Président, le Baron Decamps, tendait à l'institution d'une juridiction spéciale, soit la création d'une Haute Cour internationale de justice criminelle. Elle reçut du Conseil un accueil favorable [2, tome II, p. 498 et suiv.]. Mais l'Assemblée de la Société des Nations, à laquelle elle fut soumise ensuite, ne crut pas devoir la ratifier. Le rapport de la Commission nommée par la première Assemblée, rapport approuvé par elle, renferme l'appréciation suivante : « La Commission a pensé qu'il était inutile d'instituer, à côté de la Cour de justice internationale, une autre cour criminelle, et qu'il serait préférable, comme il est d'usage dans notre procédure internationale, de confier aux tribunaux ordinaires la poursuite des crimes. Si des crimes de ce genre tombent un jour sous l'application d'une loi pénale internationale, il sera constitué une chambre criminelle au sein de la Cour de justice internationale. En tout cas, ce problème est très prématuré à l'heure actuelle ». En même temps, le Conseil de la Société des Nations adopta le rapport de M. Caclamanos et décida que le problème devait être étudié préalablement par certaines associations internationales.

Mais, d'après l'opinion de savants éminents, l'idée d'assurer la répression internationale des crimes interna-

tionaux répondait trop réellement à une nécessité absolue pour que le projet de la création d'un tribunal pénal international, dont les gouvernements et la Société des Nations elle-même semblaient s'être momentanément désintéressés, ne fût pas repris par des groupements privés. Successivement, diverses associations, ainsi que des juristes isolés se sont occupés de ce problème. Mentionnons l'International Law Association de Londres, dans son Congrès tenu à Buenos-Aires au mois d'août 1922, où furent présentés des rapports de Lord Philimore et du Professeur Bellot. Au cours de la même année, Lord Philimore s'occupa de la question dans « The British Year Book of International Law » (Br., tome III, 1922-23, p. 79-86).

En 1923, le Professeur Saldana, dans un ouvrage publié en espagnol et intitulé : « La Justicia penal internacional », étudia également le problème de la création d'une juridiction criminelle internationale.

L'année 1924 vit se dessiner un courant puissant en faveur de la création d'une juridiction criminelle internationale. Des études approfondies sur le problème parurent alors. En août 1924, V. Pella saisit la XX^e^ Conférence interparlementaire de Berne d'un exposé détaillé sur la criminalité de la guerre d'agression [40]. La question d'une Cour pénale internationale fut également débattue lors de la conférence de l'Union interparlementaire, qui eut lieu à Washington en octobre 1925 [7, p. 103]. En septembre 1924, le Professeur Bellot présenta un projet de statut à la Conférence de Stockholm de l'International Law Association, Conférence qui renvoya le projet et le rapport à l'étude d'un comité spécial créé à cet effet.

En octobre 1924, le Professeur Donnedieu de Vabres publia une remarquable étude sur « La Cour permanente de justice internationale et sa vocation en matière criminelle », étude qui contient des suggestions de tout premier ordre concernant « l'organisation d'une chambre crimi-

nelle au sein de l'actuelle Cour permanente de justice internationale » [19]. En septembre 1925 parut un ouvrage du Professeur Pella sur « La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir », dans lequel l'auteur examine dans toute son étendue le problème de l'établissement d'une juridiction criminelle internationale [38]. En novembre 1925, les efforts de tous ceux qui luttaient déjà pour la création d'une juridiction criminelle internationale étaient appuyés par un nouveau et précieux concours, celui du Conseiller Caloyanni, qui publia une intéressante étude sur la Cour permanente de justice criminelle internationale [10]. Le grand criminaliste italien Enrico Ferri consacra également à cette question la leçon inaugurale de son cours académique de l'année 1925/26 [26].

L'Association internationale de droit pénal mettait aussi à l'ordre du jour de son Congrès, en mai 1926, à Bruxelles, le problème de la création d'une juridiction criminelle internationale. La Revue internationale de droit pénal publia sept rapports préparatoires sur cette question (Rapports Bellot, Donnedieu de Vabres, Garofolo, Kallab, Pella, Politis et Saldana) [47, p. 333-431]. Le 27 juillet 1926 eurent lieu à Bruxelles les débats du premier Congrès international de droit pénal sur la création d'une juridiction criminelle internationale, débats auxquels étaient représentés 24 Etats par leurs délégués officiels. Des savants de premier ordre, tels que Donnedieu de Vabres, Ferri, Bellot, Saldana, prirent part aux discussions. La résolution, votée par les spécialistes les plus éminents du droit pénal et adoptée à une forte majorité, a augmenté considérablement l'autorité du mouvement en faveur de la création d'une juridiction criminelle internationale [3, p. 553 et suiv. et p. 634]. Quelques jours après ce Congrès, eut lieu à Vienne, du 5 au 10 août 1926, la XXXIV[e] Conférence de l'International Law Association. Cette importante Association discuta le projet du savant professeur anglais M. Bellot, amendé par un comité de

juristes, conformément aux suggestions présentées en 1924 à la Conférence de Stockholm, et vota le projet qui lui était soumis [4, p. 106-225]. A la même époque, le Professeur Pella, lors des cours qu'il donna à l'Académie de droit international de La Haye en août 1926 [39], insista à nouveau sur la nécessité de constituer une juridiction pénale internationale. L'Union interparlementaire poursuivit à nouveau son activité dans ce domaine à l'occasion d'une réunion qui eut lieu à Genève, du 26 août au 1er septembre 1926 [7, p. 103]. La fin de l'année 1926 et le début de l'année 1927 furent marqués par la conférence donnée par Caloyanni à l'Institut de criminologie de Paris et par une série de conférences du même en Belgique. Citons également son article paru dans la Revue internationale de droit pénal [11]. En juin 1927, ce fut le Comité mixte de la Société des Nations pour la répression du faux-monnayage, qui s'occupa de la question de la création d'une juridiction criminelle internationale (Pella : « Discours sur la codification de droit international », extrait des actes de la VIIIe Session de l'Assemblée, Doc. C. 548, M. 196, p. 112 et suiv.). Ce fut aussi en 1927 que le grand maître du droit international contemporain, le Professeur Politis, publia un important ouvrage sur les nouvelles tendances du droit international, dans lequel l'un des principaux chapitres est consacré au droit pénal international. L'auteur démontre que le mouvement déjà si important en faveur de l'attribution à la Cour permanente de justice internationale d'une compétence répressive « est destiné à acquérir une ampleur et une force croissantes, parce qu'il est conforme à l'évolution suivie par le droit dans tous les groupements humains » [42, p. 115].

Dans les facultés de droit, le problème fut l'objet d'importants mémoires ou thèses, dont la valeur est prouvée par un travail de Sagone : « Il delitto internazionale » [58], entrepris sous la direction du grand criminaliste italien, le Professeur Emanuele Carnevale.

Du 1er au 5 novembre 1927 a eu lieu à Varsovie la première conférence internationale de codification pénale, laquelle s'est occupée, entre autres, de l'agression, dont la répression, selon l'avis exprimé, ne peut être garantie que par la création d'une juridiction criminelle internationale [5]. Lors de la session de la IXe Assemblée de la Société des Nations, en septembre 1928, le projet de statut d'une cour criminelle internationale — élaboré par une commission et adopté par le Conseil de direction de l'association internationale de droit pénal — lui fut soumis par le Comte Carton de Wiart. Ce projet fut également présenté à la conférence diplomatique du faux-monnayage en avril 1929, conférence qui le transmit au Secrétariat de la Société des Nations. En 1928, Caloyanni fit à l'Université de Strasbourg une nouvelle série de conférences sur le problème de la création d'un tribunal pénal international. La même question fit l'objet d'un cours que le Professeur Pella donna en janvier 1928 à l'Institut des hautes études internationales, à Paris. De plus, les deux éminents professeurs firent paraître, dans la Revue internationale de droit pénal de 1928, deux nouveaux articles concernant ce problème : « La Cour criminelle internationale » par Caloyanni [12] et un « Rapport sur un projet de statut d'une Cour criminelle internationale, présenté au Conseil de direction de l'A.I.D.P. » par Pella [36]. La même Revue a publié la même année un « Projet de statut pour la création d'une chambre criminelle au sein de la Cour permanente de justice internationale », qui a été adopté à l'unanimité par le Conseil de direction de l'Association internationale de droit pénal, dans ses réunions des 19-21 janvier 1928 [44, p. 293].

A la fin de 1929, Roux parle « d'une Cour de cassation internationale » [51]. Dans son projet de code pénal international, A. Levitt [31] prévoit à l'art. 4 l'institution d'une Cour permanente de justice criminelle internationale, qui jugerait certains crimes mentionnés dans ce projet. Le deuxième Congrès de l'Association internationale de droit pénal à Bucarest (1929) émit le vœu : « Que les orga-

nismes compétents appelés à étudier les moyens de rendre plus efficaces les principes du Pacte de Paris et de les harmoniser avec les dispositions du Pacte de la Société des Nations, prennent en considération les vœux votés en 1926, par le premier Congrès international de droit pénal, au sujet de la création d'une juridiction criminelle internationale et des cas de responsabilité des Etats et des personnes physiques, qu'une telle juridiction devrait connaître » [60, p. 11].

Au commencement de l'année 1930, eurent lieu à Strasbourg, à l'Institut de droit comparé, deux conférences de Caloyanni en faveur de la création d'une cour de justice criminelle internationale [14, p. 184].

La troisième Conférence internationale d'unification du droit pénal, tenue à Bruxelles du 26 au 30 juin 1930, a démontré qu'on n'ose plus, comme cela a été le cas pour les conférences de Varsovie, en 1927, et de Rome, en 1928, attaquer l'idée d'unification. Cette conférence a provisoirement écarté l'idée d'un tribunal, considérant qu'avant de l'instituer, il fallait commencer les travaux en vue d'un code répressif des nations. En 1931, Pella demanda à nouveau, dans son travail intitulé « La criminalité de la guerre et les illusions de la paix », la création d'un tribunal international [41, p. 75].

En examinant les plaidoyers en faveur d'une institution pénale internationale, nous constatons que les uns veulent lui soumettre, comme justiciables, les Etats proprement dits, d'autres les individus, d'autres encore tous les deux, et enfin, que certains veulent lui attribuer d'autres fonctions que celle d'une juridiction pénale proprement dite.

Nous examinerons donc dans un premier chapitre l'institution d'une cour pénale internationale comme organe chargé de juger les Etats. Dans un deuxième chapitre, nous nous occuperons de son droit de juridiction pénale sur les hommes. Finalement, dans un troisième chapitre, nous traiterons de la Cour pénale internationale comme organe régulateur de compétences.

## CHAPITRE PREMIER

# UNE COUR PENALE INTERNATIONALE COMME ORGANE CHARGE DE JUGER DES DELITS COMMIS PAR LES ETATS

On a proposé d'attribuer à une Cour pénale internationale la connaissance de la responsabilité pénale des Etats eux-mêmes, c'est-à-dire la connaissance des délits *) commis par un Etat contre un autre Etat ou contre des ressortissants étrangers. Les auteurs considèrent comme délits commis par un Etat :

1. La violation des engagements internationaux. D'après le Pacte de la Société des Nations, « si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux art. 12, 13 ou 15, il est ipso facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société » (art. 16).

2. L'intervention abusive d'un Etat dans la politique d'un autre Etat indépendant. C'est l'intervention internationale sous une forme illégitime. Il en est ainsi par exemple de l'immixion d'un Etat ou de divers Etats dans l'exercice des pouvoirs souverains d'un autre Etat indépendant, au moyen d'actes politiques allant jusqu'à l'agression et à la déclaration de guerre.

3. L'intervention abusive dans l'administration d'un autre Etat indépendant.

4. Les crimes militaires.

*) Dans cet ouvrage, le mot « délit » a le sens général que lui donne l'usage courant.

Nous ne croyons pas qu'il soit possible d'énumérer limitativement les infractions imputables à un Etat. D'intéressantes tentatives théoriques ont pourtant été faites dans ce sens [37, p. 217].

Le droit international reconnaît donc l'existence d'un « délit d'Etat ». Mais les principes qu'il lui applique sont souvent très éloignés du système pénal commun, qui doit proportionner la peine à la faute. C'est le problème de la responsabilité de l'Etat qui motive cette constatation. D'après la doctrine de la responsabilité collective de Gierke, on ne peut nier la responsabilité de l'Etat pour un délit imputable à une communauté (Körperschaftsdelikt), ou à une union (Verbandsdelikt). Mais cette responsabilité ne peut être que civile ; l'Etat est tenu de répondre des fautes de ses représentants, mais jamais de sa propre faute (voir : Die Genossenschaftstheorie, Berlin, 1887, p. 761, 794). Car, d'après Jellinek, « la responsabilité de l'Etat, du fait de la culpabilité de ses représentants, *ne peut jamais être une responsabilité pénale* » (System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg 1892, p. 247). Mais, disent les internationalistes, il ne s'agit pas seulement des délits de la communauté, dont l'Etat serait responsable, mais d'un « délit de l'Etat » (Staatsdelikt). Ils ajoutent que l'Etat a une volonté et que celle-ci est susceptible de devenir criminelle, ainsi que l'a fait ressortir M. Hafter (Hafter : « Die Delikts- und Straffähigkeit der Personenverbände », 1903, en particulier p. 115). Quant au représentant, il ne serait pas juste de le rendre seul responsable, car, personnellement, il aurait peut-être agi autrement, tandis qu'il n'a fait qu'exécuter la volonté coupable de l'Etat. La responsabilité de l'Etat est donc criminelle, lorsqu'il est l'auteur d'un délit contre un autre Etat.

En ce qui concerne les sanctions qu'il y aurait lieu d'appliquer, d'après les internationalistes, aux Etats délinquants, nous nous bornerons ici à les énumérer brièvement.

Il va de soi que la privation de liberté n'est pas applicable aux Etats.

Comme sanctions applicables aux Etats, Pella énumère :

*a*) L'avertissement, la rupture des relations diplomatiques, la révocation de l'exequatur accordée aux consuls de l'Etat coupable, la suppression du droit de bénéficier des accords internationaux.

*b*) La privation, infligée à l'Etat coupable, des avantages découlant de la solidarité économique internationale, en l'isolant de la vie économique mondiale moyennant : blocus, boycottage, embargo, refus de fournir les denrées ou les matières premières, augmentation des droits de douane sur les produits provenant de l'Etat coupable, refus d'accorder des emprunts, refus d'admettre à la cote des Bourses les valeurs de l'Etat délinquant, interdiction des voies de communication.

*c*) Recours à la force armée. — L'Etat délinquant serait alors soumis à un tribunal international.

Pour justifier le renvoi de l'Etat délinquant devant un tribunal international et non les tribunaux nationaux, on invoque des arguments dignes d'attention.

Les partisans de cette solution prétendent que l'appréciation des juges nationaux, dont le jugement est obscurci par les passions politiques et par les préjugés patriotiques, a lieu d'être suspectée ; il est à craindre qu'ils tombent dans une rigueur excessive, quand leur décision concerne un ressortissant ennemi, ou au contraire qu'ils pèchent par excés de bienveillance, lorsqu'ils ont affaire à un national [3, p. 579 ; 58, p. 59]. Les jugements, suspects de partialité, entretiendraient après les hostilités des passions qu'il est préférable de laisser s'apaiser, parce qu'elles prolongeraient pendant la paix l'enfer de la guerre.

Un autre argument consiste à dire que les Etats ne sont pas capables d'exercer « la justice », chacun d'eux *inter-*

*prétant la notion de la justice* selon ses propres sentiments, tandis que, d'après la justice, il devrait y avoir égalité absolue entre les Etats.

Toutes ces considérations font comprendre que l'on cherche obstinément à réaliser un ancien rêve, regardé longtemps comme chimérique, celui d'un tribunal pénal international, indépendant des Etats particuliers.

Avant d'aller plus loin, il convient de se demander s'il est possible, comme on le désire, de faire fonctionner un tribunal d'une manière efficace dans un milieu social non aménagé en régime d'Etat. C'est là, le problème essentiel de la justice pénale internationale entre les Etats actuels.

Ce problème essentiel est rarement posé avec la netteté voulue. On évite de prendre position. Or, en bonne logique, il faut le faire. Nous regrettons de ne pouvoir partager le sentiment de beaucoup de spécialistes du droit pénal international, qui croient à la réalisation prochaine d'une juridiction pénale internationale, dont les Etats délinquants seraient justiciables. La création d'un tel tribunal, préconisée par les plus éminents professeurs, constituerait, à notre sens, une innovation inutile, peut-être même dangereuse. Nous croyons de notre devoir de le dire et d'exposer nos raisons.

Nous nous proposons de démontrer que les juges du tribunal pénal international proposé ne peuvent statuer là où n'existent ni lois, ni gendarmes.

A. Lorsque nous disons qu'il est absurde de prétendre faire fonctionner une institution pénale internationale là où il n'y a pas de législateur international, on nous objecte qu'un juge peut fort bien remplir sa fonction sans législateur. Nombre de juges, dit-on, ont fonctionné, créant un droit jurisprudentiel important, alors qu'il y avait peu ou même point de législateurs. La chose se voit encore de nos jours. Pourquoi n'en serait-il pas de même aujourd'hui, dans les relations internationales en matière pénale ?

Le raisonnement suppose que la *fonction législative* n'est pas indispensable. Or, la paix entre les nations comme entre les individus d'une nation, ne peut être maintenue que si chacun est obligé de se conformer à des règles fixes et générales, même s'il les réprouve. En raison de la diversité des croyances philosophiques ou religieuses, ou plutôt de la diversité des tempéraments humains, la formation de la volonté collective ne saurait reposer sur le principe de consentement de tous. Il n'y a jamais d'accord unanime sur aucune règle de la vie sociale quelle qu'elle soit. C'est là une vérité qu'exprime le vieil adage latin : « *Ubi societas, ibi ius* ». Nous prenons le mot ius dans le sens de « loi », voire même dans les deux sens du mot « loi », sens matériel et sens formel.

*Sens matériel :* Il ne peut y avoir de société que s'il existe des règles générales, impersonnelles et objectives, car seules ces règles peuvent assurer *la permanence et la cohésion du groupe.* Cela est vrai même en ce qui concerne le groupe occasionnel que forme une réunion de joueurs. Pas de jeu possible sans règle de jeu. A plus forte raison, pas de société sans règles sociales. L'idée de groupe et l'idée de règle sont inséparables et constituent les aspects différents d'un même phénomène.

*Sens formel :* Il ne peut y avoir de société capable de maintenir la paix que si ces règles générales sont édictées par une *autorité supérieure ;* je ne l'appelle pas « souveraine » pour ne pas compliquer le débat par l'introduction d'une notion si controversée.

La détermination des règles matérielles s'impose en matière pénale, surtout dans les pays latins. C'est la doctrine exprimée par l'adage « nulla poena sine lege » qui domine tous ces pays. Cette règle est pour les juristes latins une garantie essentielle de la liberté de l'homme et un principe fondamental de la justice nationale. Elle a une valeur internationale. En vain des auteurs éminents ont allégué « l'origine récente », la « formation

coutumière », la « nature évolutive du droit pénal international, dont les principes se précisent au fur et à mesure qu'apparaissent les faits auxquels il doit s'adapter ». Historiquement, de telles affirmations sont contestables. Elles font « abstraction des droits d'ancienneté, des titres de noblesse que confèrent à notre science les vues pénétrantes et hardies des juristes grecs et des post-glossateurs du moyen-âge », dit Donnedieu de Vabres. Actuellement, elles choquent les principes de droit public, affirmés par les hommes de la Révolution française et qu'ont universalisés les auteurs du Traité de Versailles, lorsqu'ils ont invoqué la « morale internationale » et prétendu substituer à la société qui existait de fait entre les peuples une société de droit. Il faut donc que la loi précède le jugement. Cependant, ce principe n'exige pas, comme on l'a cru parfois, l'élaboration d'un code pénal international détaillé où tout soit prévu ; ce qu'il demande, c'est seulement qu'il y ait une loi contenant des règles générales, impersonnelles et objectives.

Reste à savoir si le législateur pénal international et le juge pénal international devraient être forcément des organes différents, et s'il n'existe pas une forme spéciale qui, impliquant la confusion des deux pouvoirs précités, permettrait de se passer d'un législateur en titre. Ici nous pouvons dire qu'une transformation du juge en législateur serait possible. La loi ne peut tout prévoir et le juge est forcé de créer le droit, si on l'oblige à juger tous les procès qu'on lui apporte. Quantité de juges ont jugé ou jugent encore en l'absence plus ou moins complète de législateur, si on entend par « législateur » une autorité législative différente de l'autorité judiciaire. Toute activité judiciaire présuppose une fonction législative, sinon un pouvoir législatif distinct. Ou la fonction législative est exercée par une autorité autre que le juge, ou bien elle le sera par le juge lui-même, mais il faut qu'elle soit exercée. Si ce n'est pas une autorité autre que le tribunal, il faudra de toute nécessité que celui-ci soit cette autorité.

Le Pacte de la Société des Nations, en constituant une cour permanente de justice internationale, a établi un tribunal international. On a dès lors pensé le charger d'autres devoirs, notamment d'une juridiction pénale vis-à-vis des Etats délinquants. C'est vouloir ignorer la vraie difficulté, qui consiste à ce que le Pacte n'a pas créé une autorité législative formelle, ayant pouvoir d'édicter des règles générales et impératives à l'égard des Etats membres. On sait en effet que les organes de la Société des Nations ne peuvent en principe adresser aux membres que de *simples recommandations*. En limitant ainsi les compétences, les gouvernements nationaux ont évidemment voulu se réserver « le dernier mot ». Ils ne sont pas plus disposés à abdiquer en matière de droit pénal. Il peut plaire à l'assemblée de la Société des Nations de se donner des airs de parlements. Si grande que soit l'anarchie où se débattent les restes de la démocratie parlementaire, les parlements nationaux ont tout de même une autorité toute autre que celle des assemblées de la Société des Nations.

Si, en concluant ce Pacte les Etats n'ont pas été capables de créer un législateur, on ne peut guère espérer qu'ils concluront un autre pacte, tout exprès pour instituer une *législation pénale internationale*.

Ainsi le Pacte, c'est là le point qu'il s'agit de mettre en évidence, a créé un juge, mais n'a pas créé de législateur. Ce qu'il a omis lors de la constitution de la Cour permanente de justice internationale, il ne le rattrapera pas et ne peut pas le rattraper aujourd'hui en matière pénale.

Quant à la conscience sociale internationale, ou à la « masse des consciences individuelles », disons tout simplement à « l'opinion publique », elle est moins que jamais capable de créer des « règles de droit » et de remplir le rôle de législateur international.

Pendant quelques années, on a pu croire, il est vrai, que l'horreur de la guerre, le fonctionnement de l'orga-

nisme de Genève, le Pacte de Paris de 1928 *) allaient engendrer un « esprit international » nouveau, d'où pourrait sortir peut-être une sorte de pouvoir législatif direct en matière internationale, l'opinion de la majorité des gouvernements et des peuples étant capable en fait d'exercer une pression efficace sur celle de la minorité. Aujourd'hui, ces illusions ne sont plus permises et sont encore seulement entretenues par quelques pacifistes et quelques techniciens qui essayent de trouver dans une « conscience sociale » ou une « solidarité internationale », malheureusement sans aucune efficacité pratique, un point d'appui pour un impérialisme désormais sans objet.

Aujourd'hui, plus que jamais, on peut dire avec M. Lucien Romier : « Comment raisonnner sérieusement sur la politique internationale en méconnaissant le fait irréductible de la souveraineté nationale ? » (Lucien Romier : « Entretiens avec Briand », *Le Temps*, 12 septembre 1933).

Par conséquent, le Pacte de la Société des Nations n'a pas établi de législateur international, et il est impossible de trouver ailleurs un pouvoir international qui, en fait, légifère efficacement.

Mais il a été établi plus haut que si quelqu'un ne remplit pas la fonction législative, personne ne peut accomplir la fonction judiciaire.

Dès lors, le problème qui se pose pour une juridiction pénale internationale, peut être formulée en ces termes : Le tribunal qu'on se propose de créer et de doter du pouvoir de soumettre directement les états par ses arrêts, s'attribuerait-il à lui-même la fonction législative ? Dans l'affirmative, il pourrait véritablement agir et rendre les mêmes services que les tribunaux pénaux nationaux et il transformerait par son action le milieu international,

*) Baron Descamps : Le droit international nouveau. L'ère juridique sans violence et l'avènement du pacigérat positif. R.D.I., 56, p. 159-216.

en le faisant passer peu à peu de l'état d'anarchie à l'état de société organisée. Ou bien le tribunal ne s'attribuerait pas la fonction législative et son rôle de juridiction serait voué à l'échec.

Les auteurs du Traité de Versailles, qui ont envisagé ce problème, ont donné au Tribunal le pouvoir de faire une loi dans les termes suivants (art. 227) : « Le Tribunal jugera sur motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre nations, avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles, et des engagements internationaux, ainsi que la morale internationale. Il lui appartiendra de déterminer la peine qu'il estime devoir appliquer. »

Le Comité des juristes décida ensuite que la Cour posséderait un pouvoir appréciateur pour caractériser le délit, fixer la peine et déterminer les moyens appropriés à l'exécution de la sentence.

Par ces articles, les puissances alliées et associées ont créé, en vue d'une affaire déterminée, une incrimination nouvelle ; elles ont admis l'application d'une peine qui n'était prévue par aucune loi. La règle « nul ne doit être distrait de ses juges naturels » était désavouée. De même, la rétroactivité de la loi pénale était aussi contraire à la justice internationale qu'à la justice nationale. Ces articles entendaient consacrer un pouvoir arbitraire du juge pénal international, contrairement à la règle de la doctrine latine « nulla pœna sine lege ». Telle est en grande partie la raison pour laquelle les articles 226 et 227 du Traité de Versailles sont demeurés théoriques.

Avertie par cette expérience, la Cour permanente de justice internationale n'a pas osé s'attribuer jusqu'ici le pouvoir législatif et il ne semble pas, les circonstances étant de moins en moins favorables, qu'elle ose jamais s'en emparer. Mais pourquoi la Cour permanente de justice internationale n'a-t-elle pas essayé d'accaparer l'autorité législative ? La tentation devait être forte pour le juge international de jouer un rôle historique de pre-

mier plan, comme législateur international, le premier des gouvernants supra-nationaux.

Peut-être les juges de La Haye se fussent-ils attribués ce rôle si les circonstances s'y étaient prêtées, mais tel n'a pas été le cas. L'impérialisme les poussait à agir. Mais au-dessus de l'impérialisme, il y a l'instinct de conservation, et le juge international s'est rendu compte qu'il n'était pas assez fort pour soumettre sous sa loi les gouvernants nationaux et qu'il serait brisé s'il essayait de le faire.

Le juge pénal international n'est vraiment fort qu'en face d'un pouvoir qui s'abandonne ; or, les gouvernants nationaux, c'est un fait acquis, ne sont pas disposés à abdiquer.

Nous avons démontré que le juge pénal international ne pouvait se passer de la loi et que, si quelqu'un d'autre ne l'élaborait pas, il faudrait qu'il la fasse lui-même. Nous devons maintenant montrer qu'il ne saurait davantage se passer d'une police judiciaire.

B. Lorsqu'on étudie la justice pénale internationale, on laisse volontiers dans l'ombre les rapports du juge et de la force publique organisée. Et pourtant il y a là quelque chose d'essentiel, où se trouve la clef de bien de prétendus mystères.

L'art. 10 du Protocole de Genève (1924) déclare agresseur « tout état qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent protocole ». Quand un crime vient d':tre commis, ou lorsqu'il semble imminent, la tâche la plus urgente n'est pas de traduire le coupable devant un juge, c'est de mettre la main sur lui et de le placer dans l'impossibilité de nuire. Logiquement et pratiquement, l'intervention de la police doit précéder celle du juge. Cette intervention de la police ne constitue pas une sanction pénale. Elle serait néanmoins indispensable pour prévenir le danger de guerre, dont la réalité viendrait d'être établie. « L'art 15 du protocole, écrit Mr Cassin [15, p. 27], relatif à la réparation

des conséquences d'une agression une fois brisée, a paru insuffisant à tous, soit parce qu'il n'établit pas entre les états garants la solidarité des frais des opérations exercées en accord avec la Société des Nations, soit parce qu'il n'envisage pas l'éventualité de mesures de précautions et de garanties spéciales contre de nouvelles tentatives d'agression de l'état déjà coupable ».

Nous constatons, dans le milieu international, l'absence de moyens de contrainte organisés. Il n'y a une force de contrainte ni pour prévenir une guerre menaçante, ni pour traduire les coupables récalcitrants devant le tribunal.

Nous constatons de même l'absence d'une force capable d'assurer l'exécution des sentences pénales internationales.

Il convient de mentionner au passage le projet déposé par le Président Tardieu devant la Conférence du désarmement, au début de 1932, ainsi que le « Plan constructif français » du 14 novembre 1932.

Les auteurs de ces projets ne se sont pas rendus compte d'un point essentiel, soit que la création d'une force exécutive internationale, si elle devait être couronnée de succès, impliquerait l'établissement d'un super-état, dont les gouvernants, peu importe qu'ils soient qualifiés de juges, de législateurs ou d'un autre titre, auraient le pouvoir d'établir une loi internationale nouvelle. La « sécurité » est, dit-on, un problème nouveau et fort complexe. Tel n'est pas notre avis : la sécurité tout comme la paix est le super-état, c'est-à-dire l'abdication des gouvernants nationaux au profit de gouvernants supra-nationaux. Cette grande vérité est fondée sur la longue expérience des réalisations partielles de la paix ; l'absence de loyauté intellectuelle des politiciens et des juristes, qui flattent les passions démagogiques en promettant la paix au rabais, empêche seule de la proclamer.

Laissons de côté les projets, parfaitement utopiques dans les circonstances actuelles, de force armée ou d'avia-

tion internationale, ou même de mise à la disposition de la Société des Nations de forces armées nationales et tenons-nous en au droit existant.

Celui-ci résulte de l'art. 13, dernier alinéa, du Pacte de la Société des Nations : « Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

Comme le dit nettement ce texte, le Conseil « propose » ; ce sont les états qui « disposent ». Il s'agit donc de simples recommandations adressées par le Conseil aux états membres de la Société, qui sont libres de les suivre ou pas. On pourrait même soutenir que les propositions devraient être faites à l'unanimité par le Conseil, y compris la voix de l'état contre lequel des mesures d'exécution devraient être prises. En effet, l'art. 5, 1er al., stipule qu'à défaut de disposition contraire, c'est l'unanimité qui prévaut, sans qu'il y ait lieu d'excluse la voix des parties intéressées. Aucune dérogation spéciale n'existe dans l'art. 13, dernier al., de même que dans l'art. 16, 2e al., (sanctions militaires contre l'état en rupture de Pacte).

Tout cela démontre l'inconséquence du Pacte de la Société des Nations.

En laissant de côté le raisonnement sur le principe d'unanimité, même en admettant sans texte qu'un état ne peut, par un vote contraire, arrêter une action dirigée contre lui-même, il n'y a en tout cas pour le Conseil que la possibilité de faire de simples propositions ; et ces propositions, les gouvernants des divers états sont fondés en droit à ne pas les suivre. On est encore bien loin de la gendarmerie internationale. Et la formule exécutoire, qui figure au bas des jugements rendus par les juridictions nationales, n'a pas encore son équivalent dans les rapports internationaux. Toutefois, si le Pacte de la Société des Nations actuellement en vigueur n'a pas

réussi à créer des moyens de contrainte, une autre association ayant pour but de créer une gendarmerie internationale n'aurait guère plus de succès.

La formule exécutoire internationale, qui n'existe pas encore, ne sera évidemment pas créée dans un avenir rapproché. Pour le moment, on en est encore à rechercher des formules pour désigner l'agresseur, ce qui est assurément une tâche bien plus modeste.

L'absence de toute force chargée d'exécuter les sentences pénales étant ainsi démontrée, non seulement en fait mais en droit, le problème peut être formulé d'une façon parfaitement claire. Il n'y a pas de fonction d'exécution de jugement dans l'ordre international. Or le juge pénal international pourrait-il se passer de moyens de contrainte ?

Les données de l'histoire et les données expérimentales que nous possédons sur la nature humaine, nous permettent d'affirmer que la contrainte est nécessaire pour faire régner la paix. L'autorité est indispensable sous ces trois formes : législation, juridiction et exécution par la contrainte.

Les faits historiques nous montrent que partout où la paix a régné, il y a toujours eu des procédés d'exécution forcée des sentences, autres que l'exécution privée par la partie gagnante elle-même.

Cependant, à l'origine, toutes les fonctions publiques étaient plus ou moins confondues, non seulement celles du juge et du législateur, mais un juge-législateur pouvait être aussi gendarme, ou du moins celui chargé de surveiller l'exécution des sentences. Nous constatons cela dans la Rome primitive, où il y avait un juge qui était le peuple romain lui-même. Le cas échéant, le peuple assurait aussi l'exécution, qui se confondait plus ou moins avec le jugement. L'intervention du peuple a dû être constante et très efficace, sinon l'histoire de la Rome des premiers âges n'aurait été qu'une longue suite de vendettas, ce qui ne fut pas le cas.

Les procédés dits d'exécution privée du droit romain ont survécu à la transformation des anciennes procédures judiciaires. Mais on n'en peut tirer d'argument pour soutenir, comme paraît le faire Politis [43, p. 12], que le juge peut très bien fonctionner sans qu'aucune force organisée soit chargée d'assurer l'exécution des sentences. Ce serait ne pas voir que dans la Rome primitive l'exécution privée était doublée d'une exécution publique. Seulement, comme il était inutile de déranger le peuple pour rien, son intervention n'avait lieu que si elle était indispensable, c'est-à-dire si, à défaut d'exécution publique, la force sans droit risquait de prévaloir sur le droit sans force.

On ne peut donc tirer argument du droit romain pour soutenir que le juge pénal international peut fort bien s'accommoder de voies d'exécution simplement privées. Mais on rencontre alors, contre la thèse que nous soutenons, un argument qui peut au premier abord paraître séduisant. On dira : « Evidemment, suivant les dispositions du Pacte, il n'existe vraiment pas de voies d'exécution publiques internationales qui seraient organisées par des textes et assurées par une force publique internationale. Mais il y a l'opinion publique et elle représente une force considérable. N'est-elle pas capable d'agir à la façon dont agissait le peuple romain, afin d'assurer le triomphe de celui qui a le droit pour lui ? Et, puisqu'il existe une justice internationale, d'assurer l'exécution des sentences qu'elle rend ? »

Cette confiance dans la vertu de l'opinion publique, comme moyen d'assurer l'exécution des sentences internationales, est particulièrement répandue dans les pays anglo-saxons. Elle se double d'ailleurs d'une hostilité sans cesse affirmée contre les sanctions de tout ordre et même contre l'art. 16 du Pacte de la Société des Nations, ainsi que contre les projets d'armée ou d'aviation internationales. L'idée que la marine britannique pourrait être mise au service d'une action internationale provoque une

extrême répugnance dans l'opinion britannique. On sait d'autre part que l'idée d'attacher une sanction quelconque à la violation du Pacte Briand-Kellog *) a causé du déplaisir à la majorité des Américains ; et cela bien que les Etats-Unis aient eu l'initiative du Pacte. On fait confiance à l'opinion publique ; on croit ou l'on feint de croire qu'elle peut suffire à tout.

Dans les milieux internationaux, la croyance dans l'efficacité de l'opinion publique et dans son aptitude comme sanction des sentences internationales, était et est même aujourd'hui encore assez répandue.

Les juristes se rendent compte d'une façon plus ou moins consciente qu'il faut une force pour assurer l'exécution des sentences, mais ils se persuadent facilement qu'il existe toutes sortes de forces et que les plus efficaces ne sont peut-être pas celles qui sont le mieux organisées sur le papier. Ils affirment facilement qu'on peut avoir confiance dans l'opinion mondiale pour assurer le respect des décisions d'une juridiction internationale.

S'agissant des sentences rendues jusqu'à ces dernières années, l'expérience paraissait en effet rassurante. On pouvait soutenir qu'il était inutile de se préoccuper d'en assurer l'exécution, vu qu'elles avaient toujours été exécutées de plein gré.

Mais aujourd'hui, quand on veut créer une juridiction pénale internationale proprement dite, il n'est plus possible d'adopter une pareille attitude. Ce qui expliquait la facilité d'exécution des sentences internationales jusqu'à ces dernières années, c'était, il faut bien le dire, le caractère facultatif du recours à l'arbitrage et même à la justice internationale. Par l'arbitrage ou la justice facultative, le litige est porté après coup devant le tribunal en toute connaissance de cause ; il n'y a ni inconnu, ni risques.

Mais, avec une juridiction pénale internationale, ayant

*) B. 1929, p. 10 et suiv. ; Niemeyer, 1928-1929, p. 421.

le droit de citer des Etats prévenus l'aspect change totalement. Une telle juridiction ne peut être facultative, en ce sens que l'Etat accusé serait libre de se soumettre à la juridiction ou non, ce qui est compréhensible. Une juridiction semblable serait déjà une organisation de la Société que l'on tenterait, ce serait déjà un pas que l'on ferait pour sortir de l'anarchie. Et alors, avec une logique implacable, se poseraient le problème de la création d'une force publique d'exécution et celui du législateur.

Je reconnais d'ailleurs, en ce qui concerne la sommation de l'Etat coupable à comparaître devant le tribunal pénal international, que le rôle de l'opinion publique peut être plus important que partout ailleurs. Mais il n'est pas absolument garanti que chaque citation soit observée. Il en est de même en ce qui concerne l'exécution des sentences. L'opinion publique jouerait un certain rôle et l'Etat condamné pourrait être plus ou moins contraint d'accomplir la sentence. Mais au cas où il attesterait d'ignorer l'opinion publique ? Je crois que l'opinion publique constitue la plupart du temps une garantie suffisante de l'exécution des sentences judiciaires rendues par un tribunal international appelé par les deux parties. Mais elle cesse de l'être dès que le juge est saisi seulement par la partie plaignante.

Si l'on ne s'occupe pas de donner une solution parallèle à ces problèmes, si l'on ne veut pas une force publique d'exécution, le juge pénal international est voué à la déchéance. On peut prédire son échec d'une façon presque certaine.

Tant que le recours à une solution juridique des litiges est facultatif, le problème de l'exécution forcée des sentences ne se pose guère dans la pratique. En présence d'une sentence rendue par un tribunal, auquel les parties ont convenu de remettre le soin de trancher un litige déterminé, l'opinion publique n'a pas grand-peine à se prononcer et elle exercera une pression efficace contre la partie qui serait tentée de se soustraire à ses engagements.

Mais en cas d'une juridiction pénale où l'Etat considéré comme coupable n'est pas libre de décider s'il doit oui ou non se soumettre au tribunal pénal international, il n'en est pas de même, et les circonstances du différend peuvent être telles que l'opinion publique n'appuiera pas la sentence ou se prononcera même contre elle.

S'il fallait préciser d'une façon aussi exacte que possible ce que l'on peut attendre de l'opinion publique quant à l'exécution des sentences pénales, rendues par un tribunal pénal international, je crois que l'on pourrait dire ceci : L'opinion publique ne saurait, sauf en des cas très rares, que jouer un rôle purement passif ; elle serait efficace pour empêcher l'exécution des sentences qu'elle jugerait contraires, mais serait impuissante pour assurer l'exécution des autres.

Somme toute, lorsqu'il s'agit de justice pénale internationale véritable, le rôle de l'opinion publique, dans les relations internationales, ne serait pas très différent de celui qu'elle exerce dans l'intérieur des Etats. On a vu l'opinion publique paralyser l'exécution judiciaire et on a vu aussi les gouvernants, ou certains d'entre eux, s'en accommoder plus ou moins. Par contre, si l'opinion publique peut ainsi entraver l'exécution des sentences qui lui déplaisent, elle ne peut être considérée comme une garantie de l'exécution des autres.

Il est assez piquant de remarquer que l'histoire des Etats-Unis, pays où la croyance en la seule vertu de l'opinion publique est fortement ancrée dans les esprits, en offre précisément un cas typique qui justifice ce que je viens d'avancer.

Les Américains aiment à rapprocher leur organisation fédérale du droit international et à raisonner sur les rapports des Etats souverains, comme s'il s'agissait des rapports constitutionnels des 48 Etats de l'Union. Cela est certainement critiquable, mais passons là-dessus.

On invoque, pour soutenir qu'une juridiction peut exis-

ter sans sanctions, l'exemple de la Cour suprême des Etats-Unis. On fait valoir que les décisions qu'elle prononce sur les litiges entre Etats de l'Union ne sont pas sanctionnées par la contrainte, et que cependant les Etats condamnés finissent toujours par s'incliner devant les sentences et par s'y conformer.

Un examen plus approfondi des faits montre cependant que cet exemple est invoqué à tort. Il ne saurait en aucune façon prouver la force et l'efficacité de l'opinion publique comme unique garantie d'exécution.

En règle générale, l'opinion publique a prévalu lorsqu'il s'agissait de litiges de peu de gravité, infiniment moins graves que l'immense majorité des litiges internationaux. Mais lorsque la Cour suprême a été appelée à statuer sur le seul conflit réellement grave et difficile qui ait mis aux prises les Etats de l'Union, soit la question de l'esclavage, son opinion judiciaire, bien que soutenue par l'opinion publique de la majorité des Etats, ne réussit pas à s'imposer aux Etats du sud. « Dans le célèbre procès Dred Scott », écrit Politis [43, p. 254], « la Cour essaya de régler le différend né au sujet de l'esclavage entre les intérêts rivaux des Etats du nord et des Etats du sud. Elle n'y réussit pas. Dans le déchaînement des passions, la voix de la justice était trop faible pour prévenir la guerre, qui finit par éclater ».

L'expérience était décisive : si l'opinion publique est en tout indispensable, elle ne suffit à rien. Elle n'est que le fondement sur lequel on peut bâtir si le fondement est solide ; mais la construction est indispensable.

D'après les développements, nous sommes autorisés à en tirer la conclusion qu'une juridiction pénale internationale sur les soi-disants délits des Etats ne fonctionnerait pas d'une manière efficace. Pour atteindre ce but, les Etats devraient renoncer à leur souveraineté et reconnaître un super-Etat muni d'une autorité législative et d'une force policière.

## CHAPITRE II

## UNE COUR PENALE INTERNATIONALE CHARGEE DE JUGER DES DELITS COMMIS PAR LES INDIVIDUS

D'après la majorité apparente des opinions qui se sont manifestées à Bruxelles, une telle juridiction pénale pourrait s'organiser plus aisément que celle vis-à-vis des Etats. Mais si on pénètre dans le détail, que de complications !

Une première. Vis-à-vis des hommes, la doctrine latine ne peut, sans un illogisme flagrant, sans une abdication totale, inconcevable, renoncer à la règle « nulla poena sine lege ». Or, déjà à Bruxelles, la doctrine anglo-américaine s'est opposée à cette règle. Bellot, par exemple, a écrit dans son rapport [3, p. 370] : « Il ne paraît pas nécessaire de spécifier une peine précise pour chaque infraction, car ce serait impraticable. »

Qu'on suppose cette intransigeance envers la règle « nulla poena sine lege » surmontée. Dès lors, la rédaction d'une loi pénale internationale doit précéder le fonctionnement de la cour. Dans la proposition de Donnedieu de Vabres [19], qui admet la compétence de la cour vis-à-vis des hommes, l'auteur a cru réduire l'obstacle à ses moindres proportions, en n'assignant d'autre objet à la loi pénale internationale que le règlement du problème de compétence législative, que la détermination de la loi particulière que la cour devrait appliquer à chaque espèce. L'auteur s'est dissimulé peut-être une partie des difficultés de cette tâche d'apparence simple. S'il est un

principe de droit pénal international qui soit au-dessus de toute discussion, consacré qu'il est par une tradition vénérable et par des avantages certains, c'est celui de la primauté de la loi territoriale. Or, dans son « projet de statuts », la Commission constituée en exécution du 11e vœu de Bruxelles s'éloigna de ce principe en imposant, en règle générale, l'application de leur loi personnelle aux inculpés traduits devant la cour. L'art. 37 était ainsi conçu : « Dans les cas prévus à l'article précédent (il s'agit des crimes et délits commis en temps de paix et susceptibles de troubler les relations pacifiques entre les Etats, ou qui, à raison des circonstances dans lesquelles ils ont été commis, doivent être soustraits aux juridictions répressives nationales, afin que leur répression puisse être objective et efficace », et des « crimes et délits commis à l'occasion d'un conflit armé international, notamment des infractions militaires internationales dans les territoires occupés »), la juridiction internationale appliquera la loi nationale de l'inculpé si, au point de vue de l'incrimination ou de la pénalité, il n'a été en rien dérogé à cette loi par des conventions internationales ».

Dans son « avant-projet de Code pénal international », annexé aux Actes du Congrès de Bruxelles, Saldana, le professeur espagnol et défenseur convaincu de la cour pénale internationale, fait bon marché, lui aussi, de la compétence territoriale. L'extradition, dont l'utilité principale est d'en permettre l'exercice, lui paraît être un legs du passé, un reste de vengeance privée [53, p. 29]. La compétence du « judex deprehensionis » est pour lui primordiale *), tandis que nous ne l'admettons que comme un pis-aller. L'accord est probablement plus éloi-

*) Saldana, avant-projet de Code pénal international : Art. 17. — La connaissance et la répression de tout crime ou délit de droit national est de la compétence du juge du pays où le délinquant est détenu, que celui-ci soit citoyen de l'Etat ou étranger fugitif. Art. 18. — L'extradition demandée par l'Etat de la nationalité du détenu ou du lieu du crime à l'Etat du pays de refuge ne doit pas être accordée à l'Etat requérant (Actes du Congrès de Bruxelles, p. 669).

gné qu'on ne pense sur les principes du droit pénal international proprement dit !

Mais il y a plus. Les promoteurs de la juridiction criminelle internationale envisagent surtout son application à des faits qui, lésant des intérêts communs à tous les Etats, ne sont pas prévus ou ne sont prévus et réprimés que d'une façon insuffisante par les législations particulières. Ainsi, le projet de la Commission instituée à Bruxelles prévoit à l'art. 36 les « infractions internationales perpétrées par les individus et qui, par leur nature, ne peuvent être ni incriminées, ni punies par les codes répressifs nationaux ». Vis-à-vis de ces infractions, c'est donc l'élaboration de dispositions pénales communes (incrimination et détermination des peines) qui serait l'objet de l'accord international. Or, si l'entente est délicate quoique réalisable, quoique nécessaire à l'égard des théories générales du droit criminel, combien elle est plus difficile, dès qu'il s'agit de droit pénal spécial ! C'est ici que se manifeste l'originalité des points de vue nationaux. Si l'achèvement de cette œuvre doit précéder le fonctionnement de la cour, nous craignons que ce dernier ne s'en trouve singulièrement retardé.

Si l'on consulte les débats de Bruxelles, la liste des infractions qui, à raison de leur caractère universel ou international, relèveraient de la nouvelle juridiction, est impressionnante.

Nous avons dit : universel. Le chef de l'école positiviste italienne, Enrico Ferri, n'est-il pas allé jusqu'à lui soumettre, quels que soient le lieu de perpétration et la nationalité de l'agent, tous les crimes qui révoltent un sentiment universel, naturel, humain ! Il mentionne, à titre d'exemples, l'assassinat, le pillage, le vol avec violence et le faux [27, p. 148 ; 34, p. 438].

Certes, nous connaissons et nous approuvons la distinction fameuse que le célèbre auteur de la criminologie a établie entre la criminalité « naturelle » et la criminalité « artificielle ». Ce qui nous paraît étrange, c'est la

conclusion qu'on veut en tirer au point de vue de la compétence. Entre « l'universalisme » des sentiments qui ont déterminé les infractions dont il s'agit, et celui de la juridiction unique devant laquelle ils seraient portés, existe-t-il autre chose qu'un rapprochement verbal ? Une telle proposition ne méconnaît-elle pas les principes nécessaires de toute organisation, la spécialisation et la division du travail ?

Pour la grande majorité des promoteurs d'une juridiction pénale internationale au Congrès de Bruxelles, la controverse était limitée aux délits internationaux. L'internationalisme d'une infraction résulte soit du fait que sa perpétration se prolonge sur le territoire de plusieurs Etats (traite des esclaves, traite des femmes et des enfants), soit du fait qu'elle a lieu, généralement, hors du territoire d'un Etat (piraterie, destruction des câbles sous-marins), ou que le pays de perpétration en est inconnu (par exemple délits commis dans un train international). De plus, on a désigné au Congrès, comme portant un caractère international, les crimes commis au cours des opérations de guerre, ou sur un territoire occupé par une armée étrangère, bref appelés crimes de guerre.

Dans le cas où il s'agit de délits dont la perpétration se prolonge sur plusieurs Etats, on est tenu à reconnaître qu'il existe toujours une compétence particulière, dont l'exercice rend inutile l'intervention de la juridiction internationale. Entre les prétentions de plusieurs Etats, également fondées sur le lieu de perpétration, la prévention décidera [18, p. 119 ; Kallab, dans son rapport au Congrès de Bruxelles, 3, p. 461 et suiv.]. Suivant la jurisprudence dominante à l'heure actuelle, chacun d'eux devra d'ailleurs tenir compte des éléments du délit réalisés sur un territoire étranger. Déjà la Conférence internationale tenue à Paris du 15 au 25 juillet 1902 sur la traite des blanches, a décidé que le délit connu sous ce nom étant continu, chaque pays est compétent pour le

punir, pourvu que des faits constitutifs de ce délit aient eté accomplis sur le territoire *).

En conséquence, la France, pour nommer seulement un des pays contractants, a adopté une loi du 3 avril 1903 qui a modifié l'art. 334 du Code pénal français et qui porte ceci : « les peines relatives au délit d'excitation habituelle de mineurs à la débauche seront prononcées, alors même que les divers actes qui sont les éléments constitutifs des infractions auraient été accomplis dans différents pays. »

Mais une semblable solution ne s'impose-t-elle pas également pour les délits commis hors du territoire d'un Etats ? Le 5e vœu de Bruxelles contient cette affirmation contestable que doivent relever de la cour internationales « les individus auteurs de crimes ou de délits qui ne peuvent être déférés à la juridiction d'un Etat particulier, soit que l'on ignore le territoire où le crime ou délit a été commis, soit que la souveraineté de ce territoire soit contestée ». Que deviennent, dans ce système, la compétence du juge personnel, celle du « judex deprehensionis », si énergiquement affirmées par plusieurs membres du Congrès ? Le premier a, sur la cour pénale internationale, la supériorité certaine de mieux connaître la personnalité du délinquant, de mieux pouvoir mesurer

*) Le texte adopté en 1902 a été maintenu en 1910 par la Conférence de Paris contre la traite des blanches et la littérature obscène :

*Art.* 1 : Doit être puni quiconque, pour satisfaire les passions d'autrui, a embauché, entraîné ou détourné, même avec son consentement, une femme ou une fille mineure, en vue de la débauche, alors même que les divers actes qui sont les éléments constitutifs de l'infraction auraient été accomplis dans des pays différents.

*Art.* 2 : Doit être puni quiconque, par fraude ou à l'aide de violences, menaces, abus d'autorité, ou par tout autre moyen de contrainte, a embauché, entraîné ou détourné une femme, ou une fille majeure, en vue de la débauche, alors même que les divers actes qui sont les éléments constitutifs de l'infraction auraient été accomplis dans des pays différents.

*Art.* 3 : Les Etats contractants dont la législation ne serait pas dès à présent suffisante pour réprimer les infractions prévues par les deux articles précédents s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législatures respectives les mesures nécessaires pour que ces infractions soient punies suivant leur gravité.

sa responsabilité propre. Le principal reproche qu'on puisse adresser au second est d'être généralement éloigné des faits. Mais ce défaut n'est-il pas aussi celui du juge international ? Les infractions dont il s'agit ici ne sont pas d'une gravité exceptionnelle. Leurs auteurs sont des malfaiteurs vulgaires, vis-à-vis desquels l'honneur de la comparution devant un juge supérieur, avec les complications, les lenteurs, les frais énormes qu'elle entraîne, ne peut pas se justifier. Nous craignons fort qu'en voulant soumettre ces délinquants internationaux à un tribunal pénal international, on obéisse à un besoin factice de symétrie, on se laisse séduire par un mirage d'expressions.

La question de savoir si on doit instituer une cour pénale internationale pour les crimes de guerre, se pose dans des termes différents.

Il existe actuellement, pour ces crimes, une compétence nationale. Les obligations que les lois de la guerre mettent à la charge des belligérants doivent se traduire pour eux en règles internes, imposées à leurs armées, avec les sanctions disciplinaires et répressives nécessaires.

Ce système offre le grave inconvénient de laisser la répression à l'entière discrétion de chaque belligérant. L'appréciation des juges nationaux, dont la vision est obscurcie par les passions politiques, par le préjugé patriotique, mérite d'être suspectée, soit qu'on doive leur imputer une rigueur excessive, quand leur décision concerne un ressortissant ennemi, soit qu'on puisse leur reprocher trop de bienveillance, lorsqu'elle s'applique à un national [3, p. 579 ; 58, p. 59]. On reprochera toujours un excès de rigueur aux tribunaux nationaux appelés à connaître, pendant ou après la guerre, des crimes dont les nationaux ont été victimes.

Inversement, le système de compétence personnelle que l'Etat exerce vis-à-vis de ses agents diplomatiques auteurs de fautes graves dans l'exercice de leurs fonctions en ter-

ritoire étranger, ou vis-à-vis de ses ressortissants qui ont violé les lois de la guerre par des atrocités, serait soupçonné de partialité et d'indulgence envers des sujets dont la conduite, si délictueuse soit-elle, a pu servir l'intérêt national. Mais il y a là un mal nécessaire. Croit-on qu'une puissance occupante et en possession du délinquant renoncera jamais à l'exercice d'une juridiction qui est, pour elle, un élément de sécurité ? Quant à l'absence, ou à l'insuffisance de la répression exercée par les juges, cet inconvénient peut être, sinon supprimé, du moins réduit, si l'on ajoute à la responsabilité pénale des individus, celle de l'Etat dont ils relèvent, et qui devient leur garant vis-à-vis de la Société des Nations.

En admettant les lacunes et les défauts de la coutume actuelle, il est permis de douter que l'adjonction d'une compétence internationale soit un remède efficace. Un jugement international de semblables infractions — nous entendons par là un jugement qui soit équitable et efficace — nous semble se heurter à d'insurmontables difficultés pratiques.

La justice internationale intervient trop tard pour prévenir les sentences qu'entache un excès de rigueur injuste. Celles-ci sont rendues et exécutées au cours des hostilités, alors que règne la force. Quant aux infractions commises en territoire occupé, même en dehors du temps de guerre, lorsqu'elles blessent les intérêts de la puissance occupante, on ne peut retirer à celle-ci une compétence pénale qui est un élément essentiel de son autorité.

Dans un débat politique, le reproche de partialité n'épargnera jamais une juridiction dont les membres, si haut placés qu'ils soient, subissent nécessairement l'influence de préjugés nationaux et qui ne peut être la représentation exacte, soit des intérêts en cause, soit de l'opinion commune du monde civilisé. Or, les susceptibilités nationales sont d'autant plus vives, les passions d'autant plus violentes que l'objet du litige est plus particulier et plus concret, que le justiciable est une personne privée

dont la liberté, l'honneur, la vie sont engagés dans le débat. L'impossibilité d'exécution, à laquelle se sont heurtés les articles 227 et suivants du Traité de Versailles, vient illustrer les observations précédentes. Si l'on songe qu'après l'armistice près de 3.000 affaires pénales relatives à des faits de guerre ont été soulevées par des Français, des Belges ou des Anglais, que 280.000 plaintes environ ont été déposées par des prisonniers de guerre, on subira une fois de plus l'impression douloureuse des injustices individuelles que ce fléau de la guerre entraîne après soi. Mais comment aussi ne pas envisager avec effroi l'excès de complications et de frais qu'entraînerait le jugement d'une cour pénale internationale sur de semblables affaires ? Le projet préparé sur les indications du Congrès de Bruxelles contient, dans l'organisation de ces innombrables instances, des prodiges d'ingéniosité. Il ne suffit pas à nous convaincre, car nous éprouvons quelque scepticisme quant à la valeur des résultats.

Ouvrons un large crédit à l'impartialité des juges, bien qu'un tribunal humain, si international qu'il puisse être, soit composé d'hommes, raisonnant et statuant sous l'influence de préjugés nationaux. Ouvrons cependant ce crédit. La condition fondamentale d'une bonne justice est, tout autant que l'impartialité du juge, la possibilité d'une exacte information. Quand on songe à la divergence des témoignages qui se manifestent au lendemain d'un fait de guerre et dans son voisinage immédiat, on n'envisage pas sans appréhension la tâche d'un juge chargé de statuer sur les mêmes événements, dont il est éloigné soit dans le temps, soit dans l'espace. Si l'on ajoute que les auteurs de ce fait étaient assujettis à la discipline militaire, qu'ils ont agi dans un moment de crise, dans une atmosphère de passions collectives, on plaint les magistrats chargés de peser, dans de telles conditions, des responsabilités individuelles.

Or, il existe un juge qui, à ce dernier point de vue, est préférable au juge international. C'est le juge de

l'Etat belligérant lui-même, auquel ressortissait l'inculpé. Il en est ainsi, parce qu'il connaît mieux que tout autre les ordres qui ont été donnés, parce qu'il mesure la force du lien qui, dans l'organisation sociale et militaire donnée, bridait la volonté de l'agent ; enfin, d'un point de vue rationnel, parce qu'il appartient à l'Etat belligérant de répartir entre ses sujets une responsabilité qui pèse d'abord sur lui-même. Si insuffisant que se soit manifesté jusqu'ici l'exercice de cette compétence personnelle, nous l'admettons de préférence à toute autre, parce que nous croyons à l'efficacité croissante du contrôle exercé par l'opinion. Et surtout parce qu'à nos yeux la responsabilité que doit sanctionner avant tout la justice internationale, et qui est la condition de toutes les autres, c'est la responsabilité collective, celle de l'Etat dont relèvent les criminels.

Nous n'exceptons pas de cette catégorie et nous comprenons dans ces observations sur les auteurs des crimes de guerre, celui dont le crime est à l'origine de tous les autres, le chef de l'Etat qui a déclaré une guerre.

Ainsi, nous allons à l'encontre d'une doctrine ancienne, d'un courant certain de l'opinion, d'une solution qui compte, aujourd'hui encore, d'illustres adhérents. Dans la pensée de Grotius le « bellum punitivum » devait avoir pour principal objet le châtiment infligé au souverain qui aurait déchaîné la guerre [20, p. 290 ; 42, p. 130 et suiv.]. Le traité de Versailles a mis en cause la personne de Guillaume II pour offense à la « morale internationale et à l'autorité sacrée des traités ». Il y a aussi des hommes expérimentés dans la question d'une juridiction pénale internationale qui excluent l'intervention du juge international à l'égard des responsabilités individuelles mais font exception pour le chef d'Etat. Ils voient dans la menace suspendue sur la tête du souverain le meilleur moyen de prévenir les guerre [en particulier 42, p. 130].

Du point de vue juridique, nous croyons que cette opinion est erronée. Entre l'époque de Grotius et la nôtre,

il existe cette différence essentielle qu'alors la déclaration de guerre était véritablement l'œuvre d'une personne physique, d'un monarque absolu, au lieu qu'il en est autrement aujourd'hui. S'il est vrai, suivant l'expression du Protocole de 1924 *), que la « guerre d'agression constitue une infraction à cette solidarité et un crime international », ce crime ne peut être imputé qu'à l'Etat qui l'a commis par ses organes constitutionnels. Telle est la justification juridique.

La justification psychologique et morale n'est pas différente. Dans l'état actuel de nos sociétés, la guerre n'est possible que si, au moment où elle éclate, elle est conforme au sentiment public. Politis écrit cependant [42, p. 131] : « les véritables, les seuls responsables des guerres sont les gouvernements qui décident ou qui tolèrent le recours à la force ». Bismark a dit que « ce ne sont jamais des nations qui veulent la guerre, ce ne sont toujours que de petites minorités ». — Il est vrai que l'opinion publique, qui seule rend la guerre possible, parce qu'elle la veut, a presque toujours été dupée de manœuvres politiques, de campagnes de presse... Mais si l'on remonte à l'origine de ces manœuvres et de ces campagnes, qu'y trouve-t-on ? Le jeu des intérêts particuliers et des passions, l'influence et l'action des puissances économiques et financières... Il faut faire la part des événements qui dépassent la volonté des hommes et qui les entraînent... Dans ce déchaînement de forces, quel rôle joue la personnalité de celui qui est, nominalement, le chef de l'Etat ? » Garofalo s'exprima d'ailleurs en ce sens au Congrès de Bruxelles [3, p. 424] : « En y réfléchissant, on a compris que, de nos jours surtout, le chef d'un Etat, n'est jamais le seul coupable d'une guerre quelconque et que parfois il ne l'est aucunement ».

*) « Le Protocole de Genève 1924 ». Resolution und Protokoll für die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten, unterzeichnet in Genf am 2. 10. 1924 (« Genfer Protokoll ») dans Niemeyer und Strupp, 9, p. 223-330.

Politis ajoute [42, p. 129] : « La responsabilité théorique de l'Etat voile et supprime en fait la responsabilité réelle des gouvernants. A l'abri de toute poursuite internationale, ils n'ont actuellement à rendre compte de leur conduite criminelle qu'à leur pays. S'ils réussissent à vaincre, ils sont couverts d'honneur et de gloire. S'ils échouent, ils ne risquent habituellement qu'à perdre le pouvoir, et au cas où, mis d'aventure par leurs adversaires en accusation, ils sont condamnés, leur condamnation sera plus souvent considérée plutôt comme une vengeance politique que comme le juste châtiment de leur forfait. Il en est à plus forte raison de même de leurs complices militaires, industriels ou financiers. »

Politis a constaté l'insuffisance des sanctions émanant de juridictions internes. Elles ne flétrissent pas. Mais cette insuffisance tient moins au caractère national du juge qu'à un certain état de l'opinion, qui se refusera toujours à regarder comme un malfaiteur vulgaire l'inculpé d'attentat à « la morale internationale et à l'autorité sacrée des traités », l'auteur de ce « crime impossible » qui consiste, pour un individu, à déclarer une guerre injuste. L'expérience malheureuse des articles 227 et suivants du Traité de Versailles en fait foi.

Pour accommoder une inculpation de ce genre à toutes les responsabilités personnelles que met en jeu un conflit international, il faudrait une définition précise, une qualification, prévue d'avance, pour chacun des faits individuels qui, de près ou de loin, ont favorisé le déclenchement de la guerre. Mais mesure-t-on vraiment l'obstacle que rencontrerait ici l'observation de la règle « nullum crimen, nulla poena sine lege » ? Codifier de telles infractions en vue d'une juridiction pénale nationale serait déjà pour un législateur national une chose presque irréalisable. Combien plus pour un législateur international ?

A propos de la juridiction pénale internationale vis-à-vis des hommes pour crimes de guerre, nous pourrions

répéter ici ce que nous avons déjà développé lors de l'examen de la possibilité d'une juridiction pénale vis-à-vis des Etats. L'efficacité d'une telle juridiction se heurte à l'absence tant d'un législateur pénal international que d'une force de contrainte internationale. Il serait avant tout nécessaire d'avoir une police pour les justiciables devant la cour internationale, si leur pays ne consentait pas à les livrer.

Or, la récente expérience des traités de paix de 1919-1920 a montré quelle résistance cette extradition rencontre, même de la part d'Etats vaincus. Elle serait infiniment plus difficile à obtenir si les auteurs des crimes de guerre appartenaient à un pays vainqueur.

Dans ces conditions, il est présentement plus sage de laisser les crimes de guerre à la compétence des tribunaux internes, en se bornant à mettre à la charge des Etats l'obligation, contrôlée par la Société des Nations, de procéder effectivement à leur jugement.

Nous n'avons pas voulu, par les développements qui précèdent, exclure à jamais le jugement des responsabilités individuelles pour crimes de guerre et autres délits internationaux par une cour répressive internationale. Nous réagissons simplement contre l'opinion qui présente ce mode de sanction comme susceptible d'une réalisation facile et prochaine.

Pour préparer cette réalisation, nous croyons qu'il serait possible d'attribuer à la cour internationale de La Haye un pouvoir exceptionnel de révision à l'égard des crimes internationaux. Elle ne reverrait la sentence des juridictions pénales nationales ni comme tribunal d'appel, ni comme tribunal de cassation. Lorsqu'un jugement relatif à un crime commis en territoire occupé, à la falsification d'une monnaie étrangère, au meurtre d'un homme d'Etat étranger, etc., aurait provoqué une émotion susceptible de troubler les relations internationales, ce jugement, une fois devenu définitif, serait avec l'accord des Etats intéressés, soumis à l'appréciation de la juridiction supérieure.

Guerrero, dans son rapport à la Société des Nations sur la responsabilité des Etats à raison des actes rentrant dans l'exercice de la fonction judiciaire, a proposé l'ouverture d'un recours en révision contre les décisions des juridictions nationales (Documents, C. 196. M. 70. 127, V, 1). Il ajoute cependant (p. 99) que « l'acceptation d'une action internationale ouverte à l'étranger, contre les jugements locaux, irait à l'encontre de la règle internationale qui établit que les ressortissants d'un Etat étranger ne peuvent prétendre à une situation privilégiée, par rapport aux nationaux ». On remarquera que, dans notre proposition, le recours n'est pas ouvert à la personne lésée, et qu'il ne dépend pas de la nationalité des parties, mais de la nature objective de l'acte.

Il suffirait qu'au sein de la cour permanente de justice internationale, une chambre formée de cinq membres fût constituée à cet effet. Il lui serait loisible de compléter l'instruction en se transportant sur les lieux.

Elle serait saisie par le Conseil de la Société des Nations, auquel incomberait également la charge de contrôler l'exécution de ses arrêts.

Ainsi, une cause fréquente de froissements internationaux serait évitée.

## CHAPITRE III

## UNE COUR PENALE INTERNATIONALE COMME ORGANE REGULATEUR DES COMPETENCES

La seule mission qu'il nous semble possible et utile d'attribuer à une cour pénale internationale consiste à résoudre les conflits que soulèvent la distribution de la compétence judiciaire entre les Etats, la détermination de la loi applicable, la portée des jugements répressifs étrangers. C'est comme cour régulatrice, chargée d'assurer l'uniformité de la jurisprudence, que la haute juridiction nous paraît appelée à jouer, en matière criminelle, son rôle le plus immédiatement utile. Lorsqu'il s'agit de régler la compétence des juridictions internes à l'égard des infractions commises à l'étranger, les législations positives offrent de nombreuses lacunes et elles présentent entre elles de graves divergences. Ces divergences se produisent entre les traités d'extradition. Elles se manifestent aussi lorsqu'on veut déterminer la loi applicable à chaque litige, la solution traditionnelle qui exclut toute prise en considération, par les tribunaux d'un pays, du droit pénal étranger, perdant chaque jour du terrain (Donnedieu de Vabres : Essai d'un système rationnel de distribution des compétences, R.P. 1924, p. 48 et suiv.). Si l'on songe aux conflits négatifs de compétence, à la carence de juridiction qui en résulte, à l'impunité dont bénéficient trop souvent les malfaiteurs internationaux, on souhaitera la prompte réalisation d'une œuvre d'unification analogue à celle que les Confé-

rences de La Haye ont entreprise, avant la guerre, dans le domaine du droit international privé. Après l'établissement d'un droit commun, auquel chaque Etat aura donné, pour sa part, force de loi, il se produira inévitablement, entre les jurisprudences nationales, des divergences d'interprétation qu'il importera d'aplanir [22]. Ainsi, l'unité de législation aura pour complément nécessaire l'unité de juridiction. Une telle mission de cour régulatrice éveille à un moindre degré que les précédentes l'intérêt des promoteurs d'une cour pénale internationale. Elle offre un caractère plus technique. Son domaine semble plus limité. Elle flatte moins l'imagination de ceux qui croient trouver dans l'organisation de moyens répressifs un remède souverain contre les guerres.

L'idée d'une telle mission n'est pas nouvelle. Nous sommes heureux de trouver dans la doctrine italienne, et spécialement dans les vœux qu'adressait au Congrès de Bruxelles le groupe italien de l'association internationale de droit pénal, l'affirmation de l'importance capitale que nous croyons devoir lui reconnaître. Ce groupe italien a exprimé le vœu que la chambre criminelle de la cour permanente internationale s'occupe de la résolution des conflits de compétences positifs ou négatifs entre les Etats, pour lesquels il manque aujourd'hui une autorité supérieure.

Les litiges dont il s'agit ici appartiennent au droit pénal international, plutôt qu'au droit pénal « interétatique ». Ils mettent immédiatement en présence un individu et un Etat, et ils n'intéressent qu'indirectement — mais ils intéressent tout de même — les rapports entre les Etats. Comme ces litiges sont quotidiens, il n'existe pas de législation particulière qui ne contienne à leur sujet une réglementation. Malgré cela, il y a souvent des conflits, parce que ces réglementations nationales ne suffisent pas.

Les conflits, dont il s'agit ici, sont une conséquence inévitable des divergences entre les systèmes nationaux

de droit pénal international. Que ces divergences soient des réalités, il suffit, pour s'en rendre compte, de constater la variété des dispositions que renferment, en cette matière, les législations modernes. Toutes ou presque toutes, elles associent — implicitement ou explicitement — la compétence législative et la compétence judiciaire. Puis elles étendent, dans une mesure très variable, la compétence de leurs tribunaux répressifs en dehors de leur territoire. Ainsi fait défaut cet élément de simplification et d'harmonie que constituerait l'application stricte du principe dont elles sont unanimes à se réclamer, le principe de territorialité. Les divergences dans la solution du conflit des compétences pénales, sont d'autant plus fréquentes qu'il existe en cette matière un luxe plus grand de dispositions législatives.

La divergence entre les systèmes nationaux de droit pénal international a pour conséquence leur opposition. Cette opposition revêt un degré d'acuité plus ou moins grand selon la situation où elle se présente.

Elle se produit d'abord lorsqu'un Etat, voulant s'attribuer une autorité supranationale, prétend imposer au gouvernement ou aux tribunaux d'un autre Etat l'observation de son propre droit pénal international.

Elle se produit encore lorsqu'un Etat, dans le simple exercice de son indépendance, de sa souveraineté intérieure, impose à ses juges l'observation de ses lois propres de droit pénal international, à l'exclusion des règles de conflit consacrées par telle ou telle législation étrangère.

Un défaut d'harmonie comparable peut se produire, lorsqu'un Etat, pour renforcer, vis-à-vis des justiciables, l'autorité d'une disposition impérative de sa législation pénale, déroge lui-même aux règles ordinaires de son propre système de droit pénal international.

Quand le conflit entre deux systèmes de droit pénal international se double d'un conflit négatif de juridiction entre les Etats, le défaut d'une solution internatio-

nale à cet effet que des malfaiteurs, souvent redoutables, échappent au châtiment qu'ils ont mérité *). Personne ne peut être insensible à cette carence de la répression. Quand le conflit est positif, il entraîne des cumuls de compétence et de pénalités qui causent de graves injustices individuelles. Beaucoup d'auteurs s'en accommodent, parce que d'après eux la souveraineté en droit pénal n'a pas le même sens qu'en droit civil ; les rapports de droit criminel appartiennent au droit public, où chaque pays doit pourvoir à la défense de ses intérêts. Des auteurs montrent le plus grand souci de faire régner l'ordre dans les rapports de droit civil — on sait l'œuvre considérable qu'ont réalisée, dans ce domaine, les Conférences de La Haye sur le droit international privé — mais ils regardent comme une chose naturelle que le désordre règne en droit pénal, là précisément où il risque, chaque jour, de déchaîner la guerre.

Or, ces conflits de compétence (judiciaire ou législative) ne peuvent se résoudre isolément, unilatéralement et le progrès des législations nationales non plus ne peut réaliser l'unification. Ces conflits appellent des transactions qui sont œuvre de diplomatie autant que de droit.

Des accords internationaux tendant à l'unification des

*) Cette hypothèse n'est pas purement théorique. Elle s'est présentée en France avant la loi du 20 mai 1915 qui a fait du recel un délit distinct. Jusqu'à cette loi, le recel était regardé, en droit français, comme un cas de complicité punissable. Il suivait de là qu'en vertu des règles sur la connexité, lorsqu'un acte de recel commis en France avait été la conséquence d'un vol perpétré en Allemagne par un étranger, les tribunaux français devaient se déclarer incompétents pour connaître du recel, qui ne tombait pas sous le coup de la loi pénale française (Garraud : Traité théor. et prat. de droit pénal, 3e éd., t. I, N° 941, p. 111 ; Vidal et Magnol : Cours de dr. crim., 7e éd., 1927, N° 421). Est-ce à dire qu'aux yeux du législateur français le recel commis en de pareilles conditions était un fait licite ? Qu'il ne revêtait aucun caractère délictueux ? Une telle interprétation serait absurde. D'après la jurisprudence, le législateur français adressait vocation, pour connaître de ce fait, aux tribunaux et à la loi de l'Allemagne, sur le territoire duquel l'acte principal avait eu lieu. Mais comme la loi allemande, à la différence de la loi française, faisait du recel un délit distinct soumis, comme telle, à ses règles propres de compétence, elle renvoyait — implicitement — la connaissance du litige à la juridiction et à la loi françaises. Ainsi se produisait, en raison d'une divergence des systèmes nationaux de compétence, ce conflit négatif de juridictions et de lois, qui résulte du renvoi. Il avait pour conséquence l'impunité du receleur.

règles nationales sur la compétence judiciaire ou législative en sont l'élément primordial. Avant d'être adoptés par les conférences officielles, groupant les représentants des Etats, sous réserve d'une ratification législative ultérieure, ils seront préparés utilement par des associations privées, comme l'Institut de droit international, l'International Law Association, l'Association internationale de droit pénal.

Mais, précisément parce que cette œuvre est faite de transactions, de conciliation délicate, le travail d'un législateur même international n'y suffit pas. Il doit être secondé par l'expérience tirée des cas concrets. Cette œuvre ne peut donc se parachever que lentement, progressivement sous l'influence de la jurisprudence. Elle sera le produit de la coutume. Le rôle créateur que, en droit interne, l'opinion générale, même en pays latin, assigne à la jurisprudence, lui appartient, à un plus haut degré encore, en droit international. Et voilà un point encore où l'accord peut se faire entre le groupe anglo-américain d'une part, le groupe latin de l'autre, que nous avons déjà opposés. Nous avons signalé l'œuvre importante qu'ont accomplie, en droit international privé, les Conférences de La Haye. Mais nous devons en rappeler l'échec partiel. A quoi tient cet échec, sinon au fait que le défaut d'une jurisprudence commune n'a pas permis d'entretenir les contacts, d'adoucir les angles, d'adapter la rigidité des règles du droit international à la variété des espèces, à l'évolution des nécessités sociales ?

Cette notion pénètre si bien dans la conscience juridique, que de plus en plus les accords conclus sous l'égide de la Société des Nations pour la réglementation des matières de droit criminel, contiennent une clause qui soumet à la cour permanente de justice internationale les différends susceptibles de s'élever quant à l'interprétation de ces accords. Citons comme exemple l'art. 16 de la Convention de Genève pour la répression du faux-monnayage du 20 avril 1929 : « Les Hautes Parties con-

tractantes conviennent que tous les différends qui pourraient s'élever entre elles au sujet de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention seront, s'ils ne peuvent pas être réglés par des négociations directes, envoyés pour décision à la cour permanente de justice internationale. Si les Hautes Parties contractantes entre lesquelles surgit un différend, ou l'une d'entre elles, n'étaient pas Parties au Protocole portant la date du 16 décembre 1920 relatif à la cour permanente de justice internationale, ce différend serait soumis, à leur gré et conformément aux règles constitutionnelles de chacune d'elles, soit à la cour permanente de justice internationale, soit à un tribunal d'arbitrage constitué conformément à la Convention du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, soit à tout autre tribunal d'arbitrage » (R.D.I., 56e année, p. 511).

Aux termes de ses statuts du 16 décembre 1920, art. 38, la cour permanente de justice internationale applique : « 1. Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige ; 2. La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ; 3. Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ; 4. Sous réserve de la disposition de l'art. 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer ex-æquo et bono » (Société des Nations, *Journal Officiel*, 1921, IIe année, p. 14).

Il ressort suffisamment de ce texte que, si la cour doit obéir à la coutume que créent les conventions et les usages, c'est entendre sa mission d'une façon trop étroite que de borner là son rôle, comme elle a cru devoir le faire dans le procès du Lotus (R. 1927, p. 323 et suiv.). Sans doute, les lois particulières des Etats, les décisions

émanant de leurs tribunaux ne la lient pas. Elles ne l'intéressent que comme révélant un mouvement d'opinion. Mais la doctrine des publicistes, éclairée par l'étude des précédents historiques, n'est pas une source moins importante du droit pénal international. C'est en y puisant largement que les membres de la cour, qui ont été choisis parce qu'ils « assurent, dans l'ensemble, la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde » (art. 9 du statut de la cour), contribueront de la façon la plus efficace au développement du droit international. *)

Ainsi se réalisera le passage nécessaire du droit pénal international au droit international pénal. Sans qu'au surplus le développement de ce droit nouveau rende inutiles les solutions précédemment acquises. Le droit pénal international gouverne les rapports de l'Etat et du particulier, demandeur et défendeur à tout procès criminel qui comporte un élément étranger. Le droit internatinal pénal règle les rapports qui prennent naissance, à l'occasion d'une affaire de ce genre, entre les Etats. **)

*) Exposé de l'opinion dissidente du juge Altamira dans l'affaire du Lotus : « Même si l'on posait la question de la nécessité d'une coutume tout à fait spécifique, et du degré de formation auquel aurait abouti celle qui pourrait être ici envisagée comme nécessaire, j'appellerais l'attention sur le besoin de tenir compte des conditions particulières au processus général du développement de la règle coutumière. Il y a souvent dans ce processus des moments où la règle, se trouvant implicitement dans les actes, ne s'est pas encore dégagée d'une façon formelle aux yeux de tout le monde, mais se trouve cependant déjà annoncée dans les actes mêmes avec une telle force que ce serait rendre un bon service à la cause du droit que de l'aider à se manifester dans la forme dans laquelle il aura toute la force qui doit revenir à des règles de droit positif appartenant à cette catégorie. » (R. 1927, p. 382.)

**) Voir, en faveur de cette distinction : Costantino Iannacone, Diritto penale internazionale e diritto internazionale penale, dans la Rivista penale de 1926, p. 397 et suiv. Les accords entre les Etats posent les règles de droit international pénal. Ils doivent reconnaître le pouvoir de la cour permanente (section pénale) pour résoudre les controverses que leur application fait naître entre les Etats. Les règles de droit international pénal n'obligent que les Etats, à l'exclusion des individus. Ceux-ci, n'ayant pas de personnalité internationale, n'ont pas à répondre de leur conduite devant des organes internationaux (loc. cit., p. 407). Ils ne peuvent commettre d'autres délits que ceux prévus par les lois particulières des Etats. L'auteur cite comme exemple la loi du 31 décembre 1885, édictée en exécution de la convention internationale de Paris, du 14 mars 1884, sur la protection des câbles sous-marins.

Donc le droit international pénal, de même que le droit international public lui-même, ne met en présence, comme sujets de droit, que les Etats. Mais il les intéresse au plus haut degré. La solution donnée à un problème de compétence pénale peut troubler les relations pacifiques entre les peuples. On est surpris de voir combien cette vérité d'expérience est encore méconnue aujourd'hui. Faut-il rappeler l'affaire de la « Créole » *), l'affaire Cutting **), l'affaire Savarkar ***), l'affaire des déserteurs de

*) Le navire américain « Créole », ayant à son bord un colon et ses 135 esclaves, un meutre fut commis en pleine mer par les esclaves sur la personne de leur maître. Le navire ayant abordé ensuite dans un port britannique, la question d'extradition se posa (1841). Satisfaire à la requête du gouvernement américain, livrer les inculpés à un pays esclavagiste, c'était leur refuser toutes garanties d'une justice digne de ce nom. Dans une affaire où leur compétence ne pouvait se fonder ni sur le lieu du délit, ni sur la nationalité des parties, ni sur la lésion d'un intérêt national, les autorités anglaises du port de débarquement retinrent néanmoins la connaissance du litige. Ainsi s'introduisait dans la coutume britannique le principe de la compétence universelle vis-à-vis des crimes de piraterie, entendus dans un sens très large (Weiss : Etude sur les conditions de l'extradition, p. 28 et suiv.).

**) Cette affaire brouilla les relations des Etats-Unis et du Mexique. En 1886, Cutting, citoyen des Etats-Unis, avait inséré dans un journal publié au Texas (Etats-Unis) un article diffamatoire sur le compte d'un Mexicain, Emigdio Medina. S'étant rendu plus tard à Paso del Norte (Mexique), il fut arrêté et condamné à un an de prison. Cette procédure était conforme à l'art. 186 du Code pénal mexicain. Elle souleva néanmoins les protestations du gouvernement des Etats-Unis. Celui-ci ne se borna pas à se prévaloir des irrégularités d'une instance au cours de laquelle toutes garanties auraient été refusées à l'inculpé. Il allégua, comme avait fait en 1852 le gouvernement britannique, que la prétention des autorités mexicaines était attentatoire aux droits des Etats-Unis, ces derniers pouvant établir leur compétence et sur le lieu du délit et sur la nationalité de l'inculpé. L'incident se termina par la capitulation déguisée du gouvernement mexicain (Br. 1925, p. 44 et suiv.).

***) Savarkar, sujet britannique indien, arrêté en Angleterre, était transféré aux Indes, afin d'y purger une accusation d'assassinat et de complot. Le navire britannique à bord duquel il se trouvait ayant fait escale à Marseille, il en profita pour s'enfuir. Ayant gagné le quai à la nage, il fut poursuivi et arrêté par un brigadier de gendarmerie français, qui le rendit, sans autres formes, aux autorités du navire. Le gouvernement français réclama la remise de Savarkar, comme ayant été l'objet d'une extradition irrégulière. La cour arbitrale décida que le gouvernement britannique n'était pas tenu de le restituer au gouvernement français « attendu qu'il ne s'agit pas d'un cas où l'on aurait eu recours à des manœuvres frauduleuses ou à des actes de violence pour se mettre en possession d'une personne réfugiée sur un territoire étranger, et qu'il n'y a eu, dans les faits de l'arrestation, de la livraison et de la conduite de Savarkar dans l'Inde, rien de nature à porter atteinte à la souveraineté de la France » (J. 1911, p. 162 et p. 735). Ces considérations sont critiquées par Saint-Aubin : L'extradition, p. 853.

Casablanca *), le crime de Serajevo, l'affaire de Corfou, le conflit bulgaro-grec, l'affaire du Lotus ? Faut-il évoquer les froissements internationaux que chacune d'elles a causés, qui, dans plus d'un cas, ont faillit déchaîner la guerre ou l'ont déchaînée ? Or, le rôle du législateur — même répressif — n'est-il pas plus encore de prévenir que de châtier ?

Nous venons de citer, comme susceptible de créer entre les Etats un point de friction, toute affaire pénale qui renferme un élément étranger. Cet élément est très variable. Il peut venir du lieu du délit, soit qu'il échappe à toute souveraineté — comme dans l'affaire « Créole » — soit qu'il intéresse au contraire deux souverainetés concurrentes — comme dans l'affaire des déserteurs de Casablanca. Il peut résider dans la qualité officielle de l'une ou de l'autre des parties (crime de Serajevo, affaire de Corfou), ou dans sa nationalité (affaire Cutting, affaire du Lotus). Quoi qu'il en soit, la conséquence du caractère international de l'infraction est que la question de compétence judiciaire ou législative internationale qu'elle soulève doit être jugée internationalement. Cette question sera donc soumise à la justice internationale.

Au Congrès de Bruxelles, M. Henri Rolin a émis le vœu suivant [3, p. 600] : « Le Congrès international de droit pénal recommande aux Etats de s'engager à soumettre à la juridiction de la cour permanente criminelle ou à une procédure mixte les crimes de droit commun qui, à raison de la nationalité de la victime ou des auteurs présumés, peuvent être considérés, par eux-mêmes ou

*) Un consul d'Allemagne au Maroc, ayant pris sous sa protection trois de ses nationaux, déserteurs de la légion étrangère française, la réclamation formée aussitôt par l'autorité française fit surgir le conflit entre la souveraineté territoriale exercée par la France dans un pays de protectorat occupé par ses troupes et la souveraineté dont se prévalait aussi l'Allemagne, en faveur de sa juridiction consulaire, dans un pays de capitulations. La solution transactionnelle que donna à ce litige la haute juridiction arbitrale de La Haye apaisa le différend (Cour permanente de La Haye, 22 mai 1909 ; J. 1909, p. 1246 ; R.P. 1910, p. 798 ; Gidel : L'arbitrage de Casablanca in R.G. 1910, p. 376, 386, 387, la sentence, ibidem, 1909, Doc., p. 38).

par d'autres Etats, comme des offenses internationales en menaçant la paix du monde ».

Ce texte contient une énumération arbitraire et incomplète des cas où un crime de droit commun peut être regardé comme une « offense internationale ». Nous estimons que, dans la mesure où il est utile, il fait double emploi avec le deuxième vœu, suivant lequel « la cour doit être consultée sur le règlement des conflits de compétence, judiciaire ou législative, qui peuvent surgir entre les différents Etats ». Le bureau du Congrès l'a interprété en ce sens que la cour internationale connaîtrait, comme juge du fait, des offenses internationales ainsi définies. C'est lui donner, évidemment, une autre portée, mais une portée que, pour notre part, nous ne saurions admettre.

Il en résulterait, par exemple, que les attentats dont, il y a quelques années, certains représentants du gouvernement soviétique ont été l'objet soit en Suisse *), soit en Pologne **), seraient soustraits à la juridiction territoriale qui, sans aucun doute, est normalement compétente à leur égard, pour être soumis au juge lointain de La Haye ! On comprend mal le bénéfice que peut retirer d'une telle solution une bonne administration de la justice. A nos yeux, elle ne serait pas une cause d'ordre, mais d'anarchie ; non un élément de confiance, mais au contraire un ferment de suspicion internationale. La seule prétention que puisse émettre l'Etat dont l'honneur se trouve engagé dans une affaire criminelle, c'est qu'elle soit jugée régulièrement, suivant les principes internationalement admis, par le juge compétent, d'après la loi applicable. Pour le reste, il doit faire confiance aux

*) Il s'agit du meurtre commis le 10 mai 1923, sur la personne de Worowski, agent de l'U.R.S.S., par Conradi, jeune homme de 27 ans du canton des Grisons. Celui-ci fut acquitté par le jury. Voir E. Kraft : « A propos du procès Conradi-Polounine », dans la Revue pénale suisse, 1924, p. 1 et suiv.

**) Assassinat de M. Voïkof, représentant diplomatique des Soviets à Varsovie, par le jeune Russe Kowerda, qui fut condamné à l'emprisonnement à vie.

juges du fait, car cette confiance est un élément essentiel de la communauté internationale. Qu'on passe en revue les affaires célèbres que nous avons précédemment évoquées. On n'aura pas de peine à se rendre compte que, dans chacune d'elles, le point de friction était un point de droit.

Objectera-t-on que, dans des cas exceptionnels, la solution donnée au litige par les juges du fait peut provoquer un scandale, engendrer une indignation qui envenimera les relations entre les peuples ? Pour des cas de ce genre, nous avons prévu des garanties : le contrôle exercé par l'opinion sur le jugement d'une affaire qui a attiré l'attention des juristes de tous les pays ; la responsabilité pénale éventuelle de l'Etat lui-même ; enfin, la possibilité d'un recours en revision devant la chambre criminelle internationale.

Enfin, il existe une possibilité, très hypothétique il est vrai, où l'on pourrait voir se combiner, dans la juridiction de la chambre criminelle, le double rôle que nous lui avons assigné comme juge du fait et comme juge du droit.

Elle concerne le cas de contrariété entre les jugements prononcés, sur le même fait, par des juridictions nationales différentes.

Au Congrès de Bruxelles, M. Henri Rolin a exposé un exemple de ce genre dans les termes suivants [3, p. 586 et suiv.] :

« En 1922, un officier belge, se trouvant en Allemagne occupée, dans un tramway, fut assailli par des policiers allemands ; le gouvernement belge fit une enquête, et on arrêta plusieurs policiers allemands qui furent déférés à la juridiction répressive militaire. Des condamnations sévères intervinrent pour plusieurs prévenus. — Entre temps, le gouvernement allemand fit savoir au gouvernement belge qu'une erreur judiciaire avait été commise, que les trois coupables se trouvaient à Stettin, et qu'ils allaient être déférés à la cour d'assises de cette ville. Sur

appel des condamnés par la juridiction belge, la cour militaire belge eut à connaître de la prévention : cette juridiction confirma le jugement de première instance. — Quelque temps après, la cour d'assises de Stettin acquitta un des prévenus et en condamna deux autres aux travaux forcés à perpétuité. On se trouvait donc devant une contrariété de jugements, puisque pour le même fait deux juridictions différentes avaient déclaré coupables et condamné des individus différents ; c'était un cas de révision au point de vue justice pénale interne. Le gouvernement belge, devant cette situation, songea tout d'abord à demander à la Cour de Cassation de Belgique de casser l'arrêt du Conseil de guerre pour contrariété de jugements. »

« C'était impossible ; car les lois belges n'envisagent que la contrariété entre décisions belges, et non entre décisions de différents pays. »

« En outre, la Cour de Cassation belge était incompétente pour casser une décision rendue par une cour militaire siégeant en pays occupé. »

« Le gouvernement belge offrit alors à l'Allemagne de consulter le tribunal arbitral mixte établi pour juger des conflits de droit privé existant entre nationaux de ces deux pays. Le tribunal arbitral mixte devait prendre connaissance des dossiers, et, éventuellement, à la suite de son avis, le pays qui semblerait avoir eu tort aurait usé du droit de grâce vis-à-vis des condamnés. »

« Le gouvernement allemand accepta ; et on attend actuellement l'avis du tribunal arbitral mixte. »

Pour n'être pas courante, cette hypothèse n'est pas moins de nature à se présenter dans l'avenir, même en dehors des circonstances particulières que faisait naître l'occupation militaire. Des divergences ou des contradictions peuvent se produire entre les décisions des juridictions d'un même pays. A plus forte raison sont-elles possibles entre juridictions ressortissant d'Etats différents.

La solution qu'a reçue le litige, dans l'espèce rapportée,

ne peut être regardée que comme un expédient. Aussi, sur la proposition de M. Rolin, le Congrès de Bruxelles a-t-il émis le vœu que la cour permanente de justice internationale soit consultée « ...sur la révision des condamnations passées en force de chose jugée et inconciliables, prononcées à raison d'un même crime ou délit par des juridictions ressortissant d'Etats différents ».

Les questions relatives aux effets internationaux des jugements doivent faire, au même titre que les questions de compétence judiciaire ou législative, l'objet d'un règlement international. L'espèce rapportée par M. Rolin ne fait qu'illustrer cette vérité par un exemple saisissant. De même, il est nécessaire que l'interprétation de ce règlement — rédigé dans le sens d'une large admission de la chose jugée étrangère — soit demandée à la cour permanente de justice internationale.

Mais le vœu de Bruxelles — bien que la rédaction n'en soit pas très claire — semble aller plus loin. Il en résulte qu'en cas de contrariété entre les jugements prononcés par les tribunaux d'Etats différents, l'instance de révision serait portée devant la cour internationale. Elle jouerait, comme juge du fait, un rôle symétrique à celui de la cour de cassation belge en cas de contrariété entre décisions internes.

Or, c'est là une complication dont nous avouons ne pas voir, de façon convaincante, la nécessité.

La lacune qu'on veut combler vient de ce que, suivant la juste observation de M. Rolin, la cour de cassation ne tient pas compte, pour apprécier la contrariété de deux décisions, dans une instance en revision, des jugements étrangers. Tel est le droit positif. Mais c'est ce droit positif qu'il faut amender pour l'adapter aux simples exigences, non seulement de l'équité, mais de la logique. Le code de procédure pénal bernois, par exemple, possède dans son art. 347, al. 2, une disposition qui vise directement le cas qui a causé des ennuis aux autorités judiciaires belges. D'après cet article, une revision du

jugement est possible « lorsqu'un jugement ou arrêt pénal rendu postérieurement est en contradiction manifeste avec le premier » ; exigerait-on, pour qu'il en soit tenu compte, que ce nouveau jugement pénal soit rendu sur le territoire du canton de Berne ou de la Confédération helvétique ? Non, sans doute. D'autres codes d'instruction criminelle généralisent et admettent, comme cas d'ouverture à revision, « le fait nouveau », par exemple le code d'instruction criminelle français, art. 443, al. 4. Le juge français exigerait-il, pour qu'il en soit tenu compte, que ce fait nouveau se soit produit sur le territoire de la France ? Non, sans doute. Pourquoi en serait-il autrement d'un jugement ? Le jugement étranger, lui aussi, est un fait, dont il est utile et juste de tenir compte. S'il y a encore des doctrines et aussi des juges qui ne sont pas de cet avis, c'est qu'ils sont imbus du préjugé de l'inefficacité internationale des jugements répressifs. Mais, si l'évolution jurisprudentielle, le changement législatif, l'accord international désirable se produisaient, ils rendraient inutile, sur ce point encore, l'intervention d'un juge international comme juge du fait.

Cette intervention ne serait utile que dans des cas exceptionnels, notamment dans celui d'une opposition absolue, quant à l'appréciation des faits, entre les juridictions suprêmes des deux Etats intéressés. Cette intervention se rattacherait alors au pouvoir de revision que nous avons attribué à la Chambre criminelle de la cour permanente de justice internationale.

En ce qui concerne l'organisation de la juridiction pénale internationale que nous envisageons, plusieurs auteurs sont de l'avis qu'elle doit être indépendante de la cour permanente de justice internationale et qu'elle doit pouvoir être saisie sur plainte des « sujets ou citoyens de tous les Etats » [Bellot : Travaux du Congrès de l'International Law Association, Buenos Aires 1922 ; 10, p. 308]. Pella [36, p. 285 et suiv.] propose l'institution d'un ministère public, chargé de mettre en mouvement,

sous l'égide du Conseil de la Société des Nations, l'action pénale internationale, ainsi que l'organisation d'une juridiction d'instruction, d'une « chambre des mises en accusation internationale » pour les affaires compliquées. Tels sont, dans la pensée des promoteurs d'une juridiction pénale internationale les plus hardis, MM. les professeurs Bellot et Pella notamment, les éléments fondamentaux de la nouvelle justice internationale. Cette organisation procède de l'idée que la haute juridiction connaîtra des responsabilités tant individuelles que collectives. Nous souhaitons vivement qu'elle se réalise un jour. Mais la nature des attributions qu'il nous paraît possible de conférer aujourd'hui à ce tribunal appelle un mécanisme plus économique et plus simple. Sans méconnaître qu'il peut être intéressant et utile de prévoir les agrandissements futurs, nous voulons, après avoir mentionné les idées de Kallab, nous borner à tracer l'esquisse d'un commencement.

M. Kallab qui, dans son Rapport au Congrès de Bruxelles [3, p. 469], réduit la mission du tribunal international au règlement des conflits de compétence, estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier, dans ce but, l'organisation actuelle de la cour permanente : « Vu la simplicité des questions dont il s'agira normalement, une juridiction spéciale ne semble pas nécessaire. Il suffirait de confier ces discussions à la cour permanente de justice internationale, et de décider généralement qu'elle en connaîtra suivant la procédure simple prévue par les articles 29 et 30 du Statut. » Dès aujourd'hui, le rôle de la cour permanente est assez chargé pour que, en raison du développement de la vie internationale, il faille prévoir la nécessité de créer une nouvelle section. Les exemples que nous avons cités montrent que beaucoup d'affaires pénales ne sont simples ni au point de vue technique, ni au point de vue des intérêts en jeu. Leur examen appelle le concours d'un personnel spécial, qui ne comprendrait pas seulement des internationalistes, mais aussi des criminalistes.

L'organisation d'une juridiction séparée nous semble inutile. La première Assemblée de la Société des Nations, appelée à examiner en 1920 le projet du Baron Decamps, se contentait d'instituer, au sein de la cour internationale de justice pénale, une chambre criminelle [2]. Une chambre spéciale, formée de cinq juges et de deux suppléants, nous paraît suffisante pour résoudre toutes les questions juridiques que nous avons proposé de soumettre à la compétence de la cour.

Le principe de l'unité de la justice civile et de la justice pénale domine aujourd'hui l'organisation judiciaire des peuples civilisés. Il maintient des contacts nécessaires. Il est une cause de simplification et d'économie. Sur le terrain de la justice internationale, on est d'autant moins tenté de l'abandonner qu'ici les arguments relatifs à la spécialisation nécessaire du juge criminel, destinée surtout à assurer l'individualisation de la peine, ne sont nullement de mise. La sanction qu'entraîne le crime commis par un état présente un caractère mixte ; la détermination de la réparation civile, la fixation de la peine proprement dite ne peuvent pas être utilement séparées, ni confiées à des juges différents. Lorsqu'il s'agira pour la cour de « se prononcer sur tout différend relatif à l'interprétation du Protocole » (art. 20 du Protocole) ; de déterminer les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie (art. 5) ; de « donner des avis sur tous points de droit contestés » (art. 4), ce seront encore, le plus souvent, des questions mixtes, où l'élément pénal et l'élément civil se laisseront malaisément séparer. Les questions relatives à la solution des conflits de compétence, judiciaire ou législative, offrent des points de contact multiples avec le droit international privé [43, p. 250].

Il résulte suffisamment des observations précédentes que la cour permanente, dont les attributions sont chaque année plus lourdes, devra être augmentée de quelques membres. Il n'y a pas lieu de modifier son mode

actuel de recrutement qui procure, en ménageant des susceptibilités internationales, toutes garanties d'ordre moral, scientifique et professionnel. Parmi ses nouveaux membres, la science du droit international doit être représentée au même titre que la science et la pratique du droit criminel.

Il reste à déterminer les plaignants. Aux termes de l'art. 34 des statuts actuels de la cour permanente de justice internationale, seuls les Etats ou les membres de la Société des Nations (tels les Dominions, qui ne sont pas des Etats indépendants) ont qualité pour se présenter devant la cour. Cette disposition, qui exclut le droit de plainte ou d'intervention des personnes privées, constitue, à notre sens, une très sage limitation. Cependant, Politis [43, p. 250] signale une tendance favorable à l'intervention des personnes privées dans les procédures internationales. L'action des particuliers, comme demandeurs au procès pénal, ne serait guère concevable que si, devant la cour permanente, des réponsabilités individuelles pouvaient être mises en jeu : solution que nous savons exclue. L'expérience prouve que les plaintes soumises par de prétendues victimes à la haute justice seraient innombrables. Comme il existe inévitablement quelque incertitude dans les limites de la compétence de la cour, le droit que Bellot lui réserve d'opérer, parmi ces actions privées, une discrimination préalable, ne serait pas un remède efficace. La politique jouerait son rôle. Or, la cour permanente verrait déchoir son prestige en s'immisçant dans les préoccupations mesquines et les passions que déchaîne le jeu des intérêts privés. Un certain caractère de généralité est indispensable à l'autorité de ses décisions.

En ce qui concerne la création d'un « ministère public international », d'une « chambre des mises en accusation internationale », nous éprouvons quelque hésitation à les admettre. Nous savons que l'institution du ministère public, telle que nous la concevons, est propre aux nations

latines. Elle ne se rencontre pas avec les mêmes caractères chez les peuples anglo-saxons. Elle s'accorde mal avec les dispositions de leur esprit. Il est peu vraisemblable qu'elle soit acceptée par eux sur le terrain du droit international. Dans l'état actuel de la société internationale, que dominent les amours-propres nationaux, où règnent de très vives susceptibilités, il est nécessaire que, pour le jugement de toute affaire civile ou pénale, une égalité absolue règne entre les membres de la haute juridiction. Si le « ministère public » ne doit être que l'agent de transmission du Conseil de la Société des Nations, il est inutile de lui donner ce titre, qui ne correspond pas à une réalité. S'il jouit de quelque initiative personnelle, comme ses représentants auraient une nationalité déterminée, dépendraient d'un gouvernement, il sera soupçonné d'obéir à une impulsion politique et provoquera des méfiances. La création d'un organe chargé de l'instruction soulève les mêmes objections. Il n'existe aujourd'hui, à la cour permanente de justice internationale, ni ministère public, ni instruction préalable, ni même de conseiller rapporteur. Cette pratique a des raisons trop profondes pour n'être pas étendue aux matières pénales. La création de telles institutions serait du reste inutile. Les questions soumises à la chambre criminelle sont des questions juridiques, des problèmes de droit international, dont l'examen, bien que ces questions se rapportent à la répression, peut se poursuivre dans les conditions qui ont prévalu jusqu'ici. Sur les questions de fait, causes de la responsabilité pénale d'un Etat, une instruction préparatoire aura été faite par le Conseil de la Société des Nations, si, antérieurement, celui-ci s'est saisi de l'affaire, ou en a été saisi par un Etat. Dans les cas ordinaires, le Conseil saisira la cour, en lui communiquant, par l'intermédiaire du Secrétariat Général de la Société des Nations, tous les documents nécessaires. Si la cour, saisie directement par un Etat, se juge imparfaitement informée, elle ne manquera pas de s'adresser

au Conseil par le même intermédiaire. Dans tous les cas, la procédure écrite et les débats oraux se succéderont, dans les formes mêmes que prévoient les statuts actuels de la cour permanente de justice internationale.

Imprimerie
BOSC Frères
42, Quai Gailleton — LYON